

# Il superamento del modello pianificatorio tradizionale

di Emanuele Boscolo

## 1. Le tre stagioni del riformismo urbanistico regionale

Anche dopo il passaggio delle competenze legislative in materia urbanistica in capo alle Regioni il modello di piano prefigurato dalla legge urbanistica del 1942 (legge 17 agosto 1942, n. 1150) ha fortemente condizionato l'evoluzione normativa. Le leggi regionali di c.d. 'prima generazione', il cui paradigma può essere identificato nelle leggi lombarda (l.r. aprile 1975, n. 51) e piemontese (l.r. 5 dicembre 1977, n. 56), riflettevano ancora tale schema. Dal punto di vista contenutistico, i piani prefigurati da tali leggi seguivano l'impostazione razionalista che postulava un rigido *zoning* (la città si riparte in segmenti, in ciascuno dei quali trova spazio una funzione, secondo uno schema di 'specializzazione' territoriale) e l'applicazione di parametri rigidi, volti a predeterminare in termini idealtipici i rapporti tra spazi privati e dotazioni pubbliche. Questo modello aveva trovato la propria codificazione nel fondamentale d.m. 2 aprile 1968, n. 1444, nel quale erano stati puntualmente identificati i limiti da rispettare nei piani comunali con riferimento alle diverse zone omogenee, nelle quali si ripartiva il territorio comunale. Questo stesso schema veniva riproposto dalla legislazione regionale, ancorché non mancassero adeguamenti e correttivi, spesso nel senso dell'incremento degli spazi da riservare alla formazione di infrastrutture collettive (in Lombardia, ad esempio, si passava da un rapporto 18 mq/ab ad un rapporto 26,5 mq/ab).

I meriti di questa stagione di attivismo legislativo regionale non vanno tuttavia sottaciuti. Nel torno di un decennio, pressoché tutte le Regioni si sono dotate di un impianto normativo aggiornato e, soprattutto, questa è la stagione in cui le esperienze pianificatorie hanno cominciato a diffondersi a livello comunale, assicurando al sistema quella effettività di cui le previsioni della legge del '42 erano rimaste prive, anche dopo la legge-ponte del 1967 (legge 6 agosto 1967, n. 765). Queste leggi regionali prefiguravano un sistema pianificatorio ordinato in più livelli, con direttive e comandi che dal piano di scala regionale venivano viepiù specificandosi, sino ad assumere definizione puntuale nel piano comunale. Lo schema della pianificazione a cascata (o 'a cannocchiale') ha tuttavia trovato applicazioni molti parziali. A parte pochissime eccezioni (tra le quali si segnala il piano territoriale regionale umbro del 1983), i piani sovracomunali non hanno visto la luce. Il piano regolatore comunale ha quindi finito per divenire l'unico strumento di regolamentazione dell'attività costruttiva, mostrando inevitabilmente tutti i limiti di scelte assunte ad una scala territoriale non sempre adeguata: basti pensare alle politiche della mobilità, alle tematiche ambientali, che si affacciavano per la prima volta in quegli anni, ovvero al tema ancora oggi irrisolto della dimensione metropolitana. Si può sicuramente dire che la pianificazione urbanistica ha finito per riassumersi nella figura del piano regolatore generale, assunta a paradigma generale di piano anche fuori dal settore del governo del territorio. Presto si comincerà a parlare di 'potere di piano' per riferirsi ad una decisione a carattere ampiamente discrezionale, non scomponibile in un fascio di micro-decisioni riferibili al singolo lotto, di fronte alla quale si scoloravano le posizioni soggettive dei singoli proprietari; una decisione la cui motivazione rimaneva sovente implicita, deducibile più dai contenuti del piano (ritenuti autoevidenti) che dalle relazioni che lo accompagnavano. Inoltre il piano si caratterizzava salientemente per la propria natura di atto complesso, esito della co-decisione Comune-Regione (con prevalenza tuttavia delle decisioni di quest'ultima, prevalenza che si risolveva in approvazioni con stralci ed in modifiche 'd'ufficio'): questo modello decisionale, come è facile comprendere, non era ritagliato sulla dimensione degli interessi e dei rispettivi bacini di emersione, bensì su una concezione gerarchica dei rapporti tra livelli istituzionali, che derivava da una incompleta ricezione del principio autonomistico dettato dall'art. 5 della Costituzione.

Le prime riflessioni critiche attorno ai risultati prodotti dalla pianificazione di livello comunale si svilupperanno già attorno alla fine degli anni settanta e si appunteranno principalmente sulla scarsa effettività della componente infrastrutturativa. Questa si risolveva unicamente nell'apposizione di vincoli pre-espropriativi destinati – dopo l'intervento della Corte costituzionale con la sentenza n. 55 del 1968 e la successiva legge 1187/1968 – a decadere per il decorso di un quinquennio in difetto di concrete iniziative acquisitive (precluse dalla strutturale carenza di fondi). Questo tema fu oggetto di accessi dibattiti, nei quali riecheggiavano suggestioni in direzione di una profonda revisione-svuotamento dello statuto proprietario (sulla scia del modello francese del

*plafond legal de densité*). Si tornò allora a proporre una 'riforma' urbanistica, come già si era fatto nel decennio precedente (era ancora forte l'eco del d.d.l. 'Sullo'), ma – anche in questo caso – senza approdare ad alcun risultato sul piano parlamentare.

La seconda stagione, che possiamo collocare tra l'inizio degli anni ottanta e la prima metà degli anni novanta, vede la produzione legislativa regionale riflettere il dibattito più generale sulla crisi del piano regolatore e sul ruolo decisivo da riconoscere al progetto. Il piano regolatore, con la sua atemporalità, veniva identificato come un limite costrittivo rispetto al dispiegamento di soluzioni innovative focalizzate su tematiche e luoghi specifici. Sullo sfondo, cominciava a delinearsi il grande tema del 'riuso' della città costruita, che profilava l'urgenza di strumenti procedurali capaci di favorire processi di rinnovamento urbano.

Ma questa è anche la stagione delle molteplici varianti semplificate, implicite ed automatiche. Per un verso si è cercato di superare la rigidità del piano generale favorendo l'approvazione di alcune varianti 'minori' direttamente da parte del Comune, nel tentativo di riequilibrare per questa via il rapporto tra l'ente locale e la Regione. Per altro verso veniva inoltre ripensata la funzione di contenitore generale assegnata al piano regolatore. Ed effettivamente i principali interventi che vedranno la luce di lì innanzi avranno fondamenti giuridici sempre più spesso estranei al disegno unitario garantito dal piano regolatore. Le vicende più significative su questo fronte sono due. Da un lato, viene a consolidarsi il modello di intervento sul territorio da parte di enti diversi dal Comune fondato sullo strumento dell'intesa, che consentiva di derogare alle previsioni pianificatorie; dall'altro lato, si profila un percorso sul quale convergerà successivamente anche il legislatore nazionale. È qui che ha origine il filone dei piani complessi. Sono innumerevoli le leggi regionali grazie alle quali città (ma anche i piccoli centri) hanno potuto dare la stura ad una importante politica di recupero e riqualificazione (invero su scala micro, lasciando trasparire solo *a posteriori* i limiti insuperabili di un approccio 'per progetti'). Valore di variante al p.r.g., deroghe agli *standard*, concorso finanziario pubblico: sono questi gli elementi che hanno favorito il decollo di una nuova concezione dell'urbanistica, sempre meno espressione di un quadro generale e sempre più 'contrattata'. È emblematica la vicenda del programma integrato di recupero: sorto nella legislazione regionale, costituirà il prototipo che verrà sostanzialmente ricalcato dalle leggi nazionali 179/1992 e 493/1993. Attraverso questa figura fanno il loro ingresso nel diritto urbanistico i principi dell'integrazione *a)* tra diverse funzioni (il vero punto di superamento dell'impostazione funzionalista incentrata sul postulato della separazione-specializzazione del territorio e causa prima della formazione di luoghi monotematici), *b)* tra diverse tecniche di intervento e *c)* tra soggetti pubblici e privati (antesignatamente rispetto allo strumento del 'Partenariato pubblico-privato,' di cui si occuperanno molto più tardi le istituzioni comunitarie).

Meno lineare, ma non meno denso di innovazione, il percorso seguito nella terza stagione, quella che dalla metà degli anni novanta od oggi porta ad una radicale revisione del paradigma che informa le leggi regionali urbanistiche. In questo periodo, accanto all'emergere di principi fortemente innovativi, si fa strada l'idea che occorra restituire unitarietà alla normativa urbanistica nazionale. Le leggi regionali si erano infatti fortemente diversificate ed il legislatore nazionale si è rivelato incapace, nonostante i tentativi che, specie nella XIII legislatura, parevano non lontani da un approdo, di dettare una disciplina 'di principi' (conforme allo schema espresso dal titolo V della Costituzione) che funga da denominatore comune.

In questo quadro, tornava a riaffacciarsi l'opinione che solo una riforma più radicale della legislazione urbanistica potesse consentire di ricomporre il sistema di governo del territorio, nel quale convivevano ormai tradizione e modernità, ma che restava ancora fondamentalmente imperniato su un modello di piano regolatore conforme al modello del 1942.

Un tornante decisivo di questo dibattito è indubbiamente rappresentato dal XXI Congresso dell'Inu (Bologna, 1995). Lì venne presentato a sottoposto alle forze politiche un nuovo modello di legge urbanistica, imperniato sulla scissione del piano comunale in due strumenti e nella ricerca di effettività mediante il ricorso a tecniche come la perequazione urbanistica (*amplius infra*).

Da quel momento si è cominciato ad avvertire che le risposte non sarebbero più potute venire da episodiche deroghe al piano. I limiti dell'impostazione più tradizionale da allora cominciano a porsi in termini insuperabilmente problematici e si avverte l'impossibilità di offrire una soluzione alle questioni più ampie unicamente nella logica dei programmi complessi. Era cominciata la fase di attesa della riforma.

Il progetto dell'Inu non è stato raccolto dal legislatore nazionale. Anche se non mancheranno nelle legislature successive dei disegni di legge che si richiamavano variamente a quel modello e ad una ulteriore proposta organica avanzata dal giurista P. Stella Richter, la 'rottura' del sistema precedente si verificherà sul piano della legislazione regionale.

## **2. Il paradigma piano strutturale/piano operativo**

L'analisi del quadro attuale impone quindi di mettere al centro gli sviluppi del diritto urbanistico regionalizzato. Non avrebbe infatti senso continuare a descrivere il diritto urbanistico italiano limitandosi al livello della legislazione nazionale: la legge urbanistica del 1942 costituisce ormai un riferimento alquanto sfuocato, a cui si fanno risalire è principalmente i fallimenti delle politiche territoriali degli ultimi decenni.

Nella seconda metà degli anni novanta, si è registrato un progressivo diversificarsi della legislazione regionale, che ha espresso – per la prima volta – un radicale ripensamento dei modelli pianificatori. Per prima la Toscana (l.r. 5/1995, poi sostituita dalla l.r. 5/2005), seguita dall'Umbria (l.r. 31/1997, poi sostituita dalla l.r. 1/2004), dalla Liguria (l.r. 36/1997), dalla Basilicata (l.r. 23/1999), dal Lazio (l.r. 38/1999), dall'Emilia Romagna (l.r. 20/2000), ha ripreso, pur con alcuni correttivi, le formule suggerite dall'Istituto nazionale di urbanistica.

In queste Regioni il piano comunale si scinde in due componenti. Si distingue un 'piano strutturale', che indica le 'invarianti' (lo 'statuto dei luoghi'), i caratteri di lunga durata ed i limiti alla crescita insediativi, ed una componente operativa, di durata quinquennale, nella quale sono dettagliate le previsioni attuative (con ampio spazio per accordi tra proprietari ed amministrazione).

Questo schema, che comunque si mantiene in qualche misura aderente al principio di puntualizzazione progressiva dei contenuti nel passaggio da un documento all'altro, verrà successivamente ripreso anche da altre Regioni, come la Calabria (l.r. 19/2002).

La spinta alla differenziazione a livello regionale del diritto urbanistico si è ulteriormente accentuata in seguito alla riforma costituzionale del 2001 ed i percorsi seguiti dalle Regioni cominciano ormai a distinguersi in maniera molto netta anche tra loro. In quest'ultimo scorcio, sono state emanate le leggi della Lombardia (12/2005), del Veneto (11/2004), della Campania (16/2004 che, tuttavia, si richiama in molte parti all'impostazione del 1942) e del Friuli Venezia Giulia (5/2007).

Ormai non c'è più un solo modello alternativo a quello derivante dalla legge nazionale del 1942: si registrano invece una pluralità di impostazioni normative e, conseguentemente, più figure di piano. Conviene approfondire focalizzare l'analisi su due di queste leggi, con l'obiettivo di mettere in rilievo le differenze. In una seconda fase, si potranno invece far emergere i 'nuovi' principi che costituiscono il denominatore comune tra le proposizioni normative della stagione più recente.

## **3. Due modelli regionali a confronto: Toscana e Lombardia**

Possono essere assunte ad esempio di questo processo di differenziazione due tra le più organiche leggi urbanistiche emanate nel periodo più recente: si tratta della più recente legge della Regione Toscana (l.r. 12 gennaio 2005, n. 1) e della legge della Regione Lombardia (l.r. 11 marzo 2005, n. 12). Entrambe le leggi si occupano del 'governo del territorio' (formula volutamente ampia, introdotta nel nuovo art. 117 Cost. nel 2001): ad una parte dedicata alla pianificazione fa quindi seguito anche una parte dedicata all'edilizia ed all'attività di trasformazione del territorio.

La legge toscana dà grande risalto alla pianificazione sovracomunale: sono infatti previsti un piano di indirizzo territoriale, su base regionale, ed un piano territoriale di coordinamento, su base provinciale. Quest'ultimo documento identifica, su scala allargata, i 'sistemi territoriali' e gli obiettivi da perseguire nella pianificazione territoriale. La legge toscana si mantiene quindi fedele alla impostazione tradizionale di fondo, secondo cui il sistema di pianificazione si articola in una pluralità di piani ordinati secondo una sequenza gradualistica ('gerarchia dei piani'), entro la quale i comandi regolatori divengono sempre più puntuali nel passaggio dal piano di area vasta a quello di livello comunale. In questa prospettiva, mantiene rilevanza la tradizionale dicotomia tra 'piani di direttive' e 'piani conformativi': i primi contenenti indicazioni rivolte ai pianificatori, i secondi idonei ad incidere direttamente sul contenuto del diritto di proprietà.

A livello comunale, in Toscana la pianificazione si esplica nel 'piano strutturale', mentre la salvaguardia e la regolamentazione degli usi del territorio si esercitano mediante il 'regolamento urbanistico', i 'piani complessi di intervento' ed i 'piani attuativi'.

Il piano strutturale, nella sua parte conoscitiva, identifica – in via preliminare – lo statuto del territorio: mette cioè in evidenza le principali caratteristiche morfologiche, ecologiche e paesaggistiche del territorio. Inoltre indica i limiti di sostenibilità ambientale. Nella parte prescrittiva, sulla base di un attento confronto con questi caratteri permanenti (c.d. 'invarianti'), il piano strutturale detta poi la strategia dello sviluppo territoriale comunale. Indica: gli obiettivi del Comune, le unità territoriali organiche elementari da trasformare, le dimensioni massime sostenibili degli insediamenti, le infrastrutture ed i servizi necessari per un corretto insediamento degli abitanti e delle funzioni insediabili, con indicazione delle aree e dei manufatti che dovranno essere successivamente trasferiti al Comune. Il piano strutturale detta poi delle disposizioni di protezione del paesaggio e delle componenti ecologiche ed ambientali. Il piano strutturale non ha una durata predeterminata.

L'attuazione degli obiettivi di sviluppo territoriale trova una compiuta disciplina nel 'regolamento urbanistico'. Questo documento si divide in due parti: a) una dedicata alla gestione degli insediamenti esistenti; b) una riservata alla disciplina delle nuove trasformazioni. Il regolamento urbanistico descrive in maniera dettagliata il patrimonio edilizio esistente e le funzioni che vi sono insediate e detta la disciplina per il rinnovamento edilizio degli edifici.

Il regolamento urbanistico si occupa anche delle 'trasformazioni non materiali', ossia delle mutazioni nel modello di uso del sistema urbano che incidono direttamente sulla vivibilità: si può fare l'esempio degli orari di esercizi ed uffici pubblici e del sistema della mobilità urbana.

Relativamente alle aree destinate alla trasformazione, il regolamento urbanistico detta precise disposizioni sulla tipologia, ubicazione e qualità dei nuovi fabbricati. Inoltre questo documento dispone – ai sensi del testo unico delle espropriazioni (d.p.r. 6 giugno 2001, n. 327) – i vincoli pre-espropriativi (che hanno durata di cinque anni) sulle aree destinate ad ospitare infrastrutture pubbliche. Il regolamento urbanistico indica gli interventi che dovranno essere preceduti dall'approvazione di piani attuativi e disciplina organicamente la perequazione (*infra*).

Ogni cinque anni i Comuni toscani effettuano un monitoraggio circa lo stato di attuazione del regolamento urbanistico finalizzato all'introduzione delle necessarie varianti.

La pianificazione comunale si articola in un livello ulteriore: il Comune – ove si ponga l'esigenza di consistenti interventi di rinnovamento urbano da condurre secondo le logiche del partenariato pubblico-privato – redige ed adotta un 'piano complesso di intervento', nel quale è riservata particolare attenzione alla fattibilità finanziaria ed alla integrazione tra le diverse destinazioni funzionali.

Fuori dai casi di rinnovamento urbano, il regolamento urbanistico trova attuazione di dettaglio mediante piani attuativi od interventi singoli.

I piani attuativi sono strumenti di iniziativa privata (secondo il principio 'pianificazione pubblica-progetto privato'). I piani attuativi si distinguono, in ragione dei diversi obiettivi, in: piani di lottizzazione, riservati allo sviluppo prevalentemente residenziale in aree di nuova trasformazione; piani per l'edilizia economico-popolare, destinati allo sviluppo dell'edilizia sociale, piani per gli insediamenti produttivi, finalizzati alla promozione dell'imprenditoria, del turismo e del commercio; piani di recupero, tesi alla riqualificazione di edifici in stato di degrado.

La legge toscana, come ricordato, si occupa anche della disciplina edilizia. In questa parte, assume grande importanza la distinzione tra interventi sottoposti a permesso di costruire ed interventi sottoposti a denuncia di inizio attività.

Sono sottoposti al permesso di costruire gli interventi di nuova edificazione, ossia quelli che portano alla formazione di un nuovo edificio. Il legislatore toscano si è fatto carico di dettare una disciplina del procedimento di rilascio del permesso molto dettagliata: ciò a garanzia del richiedente. I termini a disposizione del Comune per l'istruttoria sono predeterminati ed, in caso di inerzia, è possibile per il proprietario chiedere alla Regione la nomina di un commissario *ad acta*. Sono sottoposti al regime dichiarativo della denuncia di inizio attività gli interventi di natura conservativa (manutenzioni, restauri e ristrutturazioni sino alla demolizione-ricostruzione con lo stesso volume e sullo stesso sedime). In queste ipotesi, il privato presenta una dichiarazione, accompagnata da un progetto e da una relazione di asseverazione formata da un architetto,

ingegnere o geometra, ed i lavori possono essere avviati se il Comune – nel termine di venti giorni – non emette un provvedimento inibitorio (divieto di inizio lavori).

Una diversa impostazione, imperniata su un principio di coincidenza tra funzioni territoriali e documenti pianificatori, informa invece lo schema a cui si impronta la legge urbanistica della Regione Lombardia (l.r. 12/2005).

In primo luogo, va detto che questa legge tende a svalutare il ruolo della pianificazione sovracomunale. In particolare, il piano territoriale di coordinamento provinciale perde molte delle proprie funzioni e, soprattutto, è privo di una autentica precettività nei confronti del pianificatore comunale. In tal modo, si dissolve la funzione di coordinamento e restano privi di risposta i problemi che si manifestano ad un livello territoriale che travalica i confini comunali.

In nome del principio 'un territorio, un piano', in Lombardia si è attribuito un ruolo assolutamente preponderante al Comune, facendone l'unica effettiva autorità di pianificazione. Anche in ragione del ritardo nell'istituzione delle città metropolitane (previste dalla riforma costituzionale del 2001), l'indebolimento della pianificazione sovracomunale lascia priva di un governo adeguato la conurbazione (*sparw*) sviluppata nell'area milanese (la 'città infinita', che occupa molta parte del territorio padano, formando un unico sistema con l'area torinese, con l'asse della Via Emilia e con il sistema diffusivo veneto).

A livello comunale, il piano di governo del territorio (Pgt) si articola in tre diversi documenti, che si integrano al fine di dare vita ad un unico piano, secondo una logica di specializzazione tematica (in cui viene in rilievo un principio di competenza e non più una logica distinta in livelli di pianificazione). Il primo atto, è costituito dal documento di piano, che contiene una dettagliata rappresentazione dei caratteri strutturali, dell'identità, del territorio comunale e delle vocazioni che questo esprime. Questo documento è adottato dopo un confronto aperto con la comunità e con le categorie sociali. Il documento di piano esprime le grandezze insediative, verificate sul piano della sostenibilità nel parallelo procedimento di valutazione ambientale strategica (Vas: *infra*) ed identifica le aree destinate alla trasformazione (dopo avere preventivamente verificato tutte le possibilità di riuso del 'già-costruito').

Il documento di piano non prelude ad una zonizzazione in senso tradizionale. Si ricorda che secondo la legge del 1942, sulla scia dei postulati dell'urbanistica razionalista, il territorio comunale veniva suddiviso in zone omogenee (*zoning*), con indicazione tassativa per ciascuna delle funzioni insediabili (specializzazione del territorio). Questo modello aveva assunto anche la valenza di uno straordinario strumento omologante, finalizzato a relegare sullo sfondo le differenze tra realtà comunali profondamente eterogenee. La nuova legge lombarda, al contrario, abbandona questo schema unificante ed impone a ciascun Comune di dotarsi di uno strumento urbanistico sganciato da un paradigma predeterminato. I primi risultati applicativi dimostrano che una pianificazione così strutturata consente di esaltare le differenze tra i vari territori e di esprimere una maggior appropriatezza delle decisioni urbanistiche.

Il distacco dal d.m. 1444/1968 costituisce un profilo fondamentale: la Toscana rimane fedele a questa impostazione 'parametrica' (così come altre Regioni), mentre la Lombardia se ne distacca consapevolmente. La prima soluzione garantisce un maggior equilibrio, mediante l'imposizione di uno schema ordinato a cui i Comuni si devono conformare; la seconda soluzione esalta invece l'autonomia di ciascun Comune e ne fa emergere l'identità più autentica, non solo sul versante territoriale.

Il piano dei servizi, altra autentica novità della legge lombarda, è redatto ad esito di una scomposizione del corpo sociale in varie coorti di 'utilizzatori urbani'. Le scienze sociologiche da tempo hanno messo in luce che la città è stabilmente occupata non soltanto dai soggetti che vi risiedono in senso anagrafico, i 'residenti' (in numero che decresce costantemente), ma anche da altre due tipologie di soggetti (quelli che stipulativamente si possono definire 'utilizzatori urbani', nel senso che essi frequentano la città per fare uso delle opportunità che questa offre). Più precisamente, un primo gruppo è rappresentato dai 'pendolari turnari' (persone che lavorano o studiano in un luogo ed abitano altrove: la legge lombarda parla espressamente di «occupati nel Comune» e di «studenti»), un secondo da quelli che vengono ormai generalmente definiti 'cityusers', ossia soggetti (uomini d'affari, turisti) che si recano in città in ragione delle diverse funzioni qui insediate, secondo motivazioni molto più variabili e quindi meno prevedibili rispetto al pendolarismo classico, legato invece alla stabilità del posto di lavoro (o di studio).

Il piano dei servizi deve identificare con precisione i differenti bisogni che ognuna di queste popolazioni esprime. La rottura rispetto al passato anche in questo caso è molto netta: ciò soprattutto per due ordini di ragioni.

Secondo la legge del 1942 le aree a destinate ad usi collettivi si identificavano secondo un rigido rapporto abitanti-metri quadrati; al contrario, mediante il piano dei servizi, queste aree si identificano in corrispondenza ai bisogni effettivi e diversificati espressi dalle diverse popolazioni urbane.

Il piano dei servizi supera definitivamente l'idea del vincolo pre-espropriativo (uno degli istituti più controversi e problematici del diritto urbanistico italiano) e cerca di promuovere le condizioni per un impegno dei privati nella realizzazione delle opere di urbanizzazione ed introduce meccanismi di perequazione (*infra*).

Si apre tuttavia una questione di democrazia urbana: ogni Comune deve infatti identificare gli strumenti partecipativi per aprire il dibattito che precede l'adozione del piano dei servizi (e, più in generale, del Pgt) alla partecipazione effettiva di soggetti che, a differenza dei residenti, sono più difficilmente raggiungibili mediante i tradizionali canali comunicativi dell'amministrazione pubblica. Completa il Pgt il piano delle regole, nel quale si affrontano le tematiche della qualità urbana. Il piano delle regole ha la decisiva funzione di dettare le norme applicabili nei 'territori consolidati' (aree già trasformate ed aree agricole): qui le norme giuridiche prendono il posto della pianificazione quantitativa ed ubicazionale. Queste prescrizioni trovano applicazione nei 'tessuti' urbani consolidati (i territori che hanno già subito trasformazioni edificatorie), ma anche negli areali territori agricoli, in quelli a valenza paesaggistica ed in quelli *a priori* espressamente sottratti alla trasformazione: ossia in tutti gli ambiti ove non vi è spazio per un modello di urbanistica espansiva, che determinerebbe ulteriore consumo di territorio e l'inevitabile riproposizione di episodi di sfrangiamento insediativo.

Il Pgt trova attuazione, nei distretti della trasformazione, mediante piani attuativi. I piani attuativi costituiscono gli strumenti mediante i quali vengono negoziati contenuti puntuali della pianificazione (c.d. 'urbanistica negoziata'): si è quindi passati – a dispetto del *nomen* – da una dimensione meramente attuativo-applicativa ad una funzione integrativa della pianificazione generale, che entro gli ambiti della trasformazione assumono il rango di veri e propri atti pianificatori di iniziativa privata. Mediante questi strumenti viene concretamente esercitata la funzione di programmazione della crescita urbana, ossia la funzione che aveva maggior evidenza nella stagione dell'urbanesimo (mentre oggi – in una stagione in cui il valore orientatore è divenuto il risparmio di suolo ed i piani hanno una impostazione contenitiva – questa funzione appare fortemente recessiva).

Va attentamente esaminata la negoziazione che si apre tra privati ed il Comune e che riguarda anche parametri decisivi come la densità volumetrica, che il documento di piano fissa sovente solo in termini generali (e non per ogni singolo piano attuativo). Del resto, una predeterminazione rigida *ex ante* dei contenuti quantoqualitativo precluderebbe quella flessibilità che viceversa è ritenuta decisiva per consentire di far emergere proposte che raggiungano un equilibrio di sostenibilità finanziaria e risultino quindi concretamente attivabili da parte dei proprietari.

Si pone quindi l'esigenza di regolamentare la fase di esame delle proposte, non solo sul piano delle garanzie rispetto alla doverosità dell'esame (e dei correlativi tempi), ma anche al fine di evitare 'accaparramenti' di volumetrie da parte di alcuni proponenti. Su questo versante si fa quindi strada il ricorso a procedure comparative, tese a far emergere da un confronto aperto le proposte più vantaggiose per la collettività (secondo un modello che ha dato ottimi risultati in Regioni come l'Emilia Romagna).

La diffusione di questi strumenti in molte Regioni riapre la discussione in merito ai limiti della funzione pianificatoria, i cui tradizionali caratteri autoritativi rimangono circoscritti alle situazioni in cui sia irrinunciabile vincere la resistenza dei destinatari (si pensi alle norme sui limiti insediativi ad alla formazione di infrastrutture a gestione non profittevole), mentre in altri ordini di ipotesi – e, segnatamente, nelle aree della trasformazione – l'ente pubblico può limitarsi ad un ruolo di regolatore, lasciando ai privati ampi spazi, non solo sul piano meramente esecutivo, ma anche sul versante della proposta pianificatoria.

La parte della legge lombarda riservata all'edilizia, anch'essa densa di novità, consente ai privati di avviare, fuori dalle zone agricole, ogni tipo di intervento mediante denuncia di inizio attività,

generalizzando un principio di liberalizzazione dell'attività costruttiva, che determina il superamento della tradizionale funzione autorizzatoria.

#### **4. I fondamenti comuni del sistema differenziato: la conoscenza e la partecipazione**

Quelli toscano e lombardo sono soltanto due esempi di un diritto urbanistico sempre più diversificato a livello regionale, anche a causa del ritardo del legislatore nazionale nel dettare una disciplina idonea a fissare dei 'principi fondamentali', con la conseguenza che le singole Regioni stanno identificando ciascuna delle logiche ispiratrici autonome.

Il quadro è assai variegato, e qui non riassumibile: basti fare menzione di come il Veneto (l.r. 1/2005), andando controcorrente, ha recuperato un livello di pianificazione intermedia attraverso i piani d'ambito territoriale intercomunali (Pati), e di come la Campania abbia approvato una legge che – come detto – non si discosta apprezzabilmente dal modello del 1942.

Al di là delle differenze, è comunque possibile cogliere alcune linee comuni, che rappresentano gli ancoraggi del sistema 'esplosivo'. Entro uno scenario generale che impone di privilegiare il recupero del patrimonio edilizio esistente rispetto ad ogni ulteriore consumo di territorio (mentre la legge urbanistica rifletteva – come si è detto – una tendenza all'urbanesimo), le leggi regionali attribuiscono straordinaria rilevanza alla fase conoscitiva. In passato, al contrario, gli studi e le analisi che precedevano la 'decisione di piano' rimanevano relegati nell'irrilevante. I piani, inoltre, venivano 'dimensionati' a partire da parametri empirici (tipico quello della capacità insediativa teorica), mentre oggi le grandezze insediabili sono l'esito di una analisi rigorosa degli andamenti demografici effettivi.

Anche in ragione dell'introduzione della Vas (valutazione ambientale strategica, in recepimento della direttiva 2001/42/Ce), vengono messi in rilievo sulla base di precisi indicatori i caratteri strutturali del territorio e vengono effettuate rigorose verifiche di sostenibilità. In questa prospettiva (assiologia, oltre tecnica), occorre quindi sviluppare una capacità predittiva, che consenta di delineare e confrontare scenari complessi, di individuare ed utilizzare indicatori veramente significativi (si pensi all'indicatore di insularizzazione, che consente di identificare aree agronaturali contornate – insularizzate, appunto – da presenze edificatorie: saranno queste le aree, che hanno perso molta della originaria rilevanza ecosistemica, ad essere prioritariamente trasformabili).

Il tipo di valutazione alla quale hanno fatto riferimento i legislatori regionali (che hanno assicurato la ricezione della direttiva comunitaria ancora prima che vi provvedesse il legislatore nazionale con il d.lgs. 152/2006, modificato sul punto dal d.lgs. 4/2008) ha ad oggetto la comparazione tra un carico complessivo (assunto non quale mera sommatoria aritmetica di singoli impatti puntuali) ed un territorio del pari considerato nella sua interezza.

La dimensione strategica rende possibile una maggior efficacia delle valutazioni inerenti alla dimensione ambientale. Questo su due piani. A monte, la Vas consente un confronto 'a tutto campo', senza alcun vincolo o rigidità derivante da decisioni non più rivedibili.

A valle, questo strumento consente sicuramente una maggior incidenza della valutazione rispetto all'esito delle scelte pianificatorie, posto che la prospettiva ambientale riesce ad esercitare – in un processo di adeguamenti e correzioni nel confronto con le politiche urbanistiche – un effettivo orientamento delle scelte pianificatorie.

In questo risiede una fondamentale differenza di questo istituto rispetto alla Via, che si riduce spesso ad una alternativa secca tra accettare o rifiutare una localizzazione già irrevocabilmente determinata.

A differenza del passato, l'interesse ambientale e quello paesaggistico (nel senso di paesaggio identitario, fatto proprio dal d.lgs. 63/2008, ed esteso all'intero territorio e non solo agli ambiti vincolati) vengono dunque 'introiettati' nel processo di pianificazione e divengono quindi fattori (al pari dei diversi interessi di tipo economico, sociale o occupazionale) in grado di orientare *ab intrinseco* il percorso logico-decisionale, concorrendo in maniera determinante a definire gli assetti futuri del territorio. Nello schema del 1942, questi interessi venivano invece in rilievo in termini espliciti solo in sede di approvazione definitiva del piano da parte della Regione.

Va inoltre sottolineato che la scelta di tutte le Regioni è stata nel senso di considerare la valutazione ambientale strategica una fase della pianificazione e di non affidare questo compito alle amministrazioni preposte alla cura degli interessi pubblici ambientali: si parla in proposito di Vas nel piano (e non di Vas del piano).

La rilevanza della Vas si riflette direttamente anche sulla struttura dei successivi atti deliberativi. La delibera di adozione del piano dovrà infatti contenere una articolata motivazione che dia conto degli esiti delle consultazioni e dei percorsi che hanno portato, nell'ambito di un confronto tra prospettive diverse, ad accertare positivamente la sostenibilità della proposta di piano. Allo svolgimento ed agli esiti della Vas deve quindi essere dedicato un apposito 'capo' della motivazione. In proposito, l'art. 4, comma 3, della citata legge regionale lombarda parla – pregnantemente anche se non esaustivamente – di «alternative assunte nella elaborazione del piano o programma» e di «impatti potenziali»: si tratta di alcuni dei temi sui quali la motivazione del provvedimento pianificatorio dovrà necessariamente prendere posizione (motivazione 'in orizzontale'), esprimendo compiute e convincenti proposizioni (motivazione 'in profondità'). Dalla Vas e, più in generale, dalle analisi che precedono l'adozione del piano discendono quindi dei vincoli sostantivi: le soglie di sostenibilità si presentano come limiti non valicabili da una decisione politica e nella fase conoscitiva, mettere in rilievo o statuto dei luoghi consente di stilare una vera e propria gerarchia di trasformabilità dei suoli. In questo innovativo contesto, la decisione consiliare conseguentemente a strutturarsi in guisa di mero 'riepilogo' di quanto emerso in un processo di obiettivazione delle informazioni e conoscenze territoriali.

La sottolineatura della fase conoscitiva quale fondamentale passaggio di costruzione del piano ed, ancora una volta, l'introduzione della Vas assumono rilievo anche su un altro versante. Sin dalle prime battute del procedimento di pianificazione si impone infatti la massima apertura alla partecipazione attiva dei cittadini singoli ed associati e la circolazione di tutti i dati (anche grazie a sistemi informativi territoriali a struttura aperta: altro elemento su cui insistono tutte le più recenti leggi regionali) consente una maggior consapevolezza nell'espressione dei contributi partecipativi. Queste nuove forme di partecipazione (rispetto alle quali il Comune è chiamato ad assumere un ruolo pro-attivo) si rivelano tanto più efficaci in quanto – a differenza delle 'tradizionali' osservazioni (figura che, per contro, simboleggia la concezione 'debole' degli strumenti partecipativi portato dalla tradizione, che si dispiegano solo in seguito alla decisione amministrativa, a tutela di interessi individuali) – intervengono in una fase in cui non sono state ancora assunte decisioni e scelte destinate ad orientare il percorso decisionale.

In quest'ottica si prevedono avvisi preventivi (Lombardia), si strutturano sedute istruttorie pubbliche, si designa (in Toscana) un 'garante per la comunicazione', in indicano 'laboratori urbanistici' (Calabria). Sempre più spesso, inoltre, le procedure di pianificazione divengono l'occasione per acquisire conoscenze circa la composizione e le abitudini del corpo sociale mediante inchieste e questionari; le proposte decisionali, ovvero la pluralità di scenari che vengono tematizzati in tale fase, vengono poi verificati entro *focus groups*, ai quali sono invitati soggetti portatori di expertise specifiche e cittadini comuni, destinatari degli effetti delle politiche pubbliche. Il ridisegno in senso partecipativo rende il procedimento di pianificazione territoriale uno dei più significativi momenti di esplicazione di un rapporto cittadino-amministrazione qualitativamente rinnovato, che concorre in maniera determinante alla costruzione di una autentica 'democrazia di prossimità' a livello comunale. Il procedimento di pianificazione urbanistica costituisce il banco di prova della possibilità di prefigurare, accanto ai tradizionali itinerari decisionali concepiti nell'alveo della democrazia rappresentativa, decisioni assunte ad esito di procedure aperte al coinvolgimento diretto dei cittadini: la conformazione dei procedimenti finisce quindi per influire sul carattere strutturale primo della democrazia comunale: si travalicano i tipi della democrazia rappresentativa, fondata sulla delega agli organi eletti-nominati di ogni prerogativa decisionale, e si sperimenta una 'forma di governo' in cui ciascuno può essere (almeno episodicamente) attore diretto del processo decisionale. Il procedimento di piano rimane indubbiamente il più complesso tra i procedimenti di competenza comunale, tradizionalmente momento di tensioni e dibattiti, evento comunque 'straordinario' nella vita politica ed amministrativa comunale: dunque è da lì che prende forma questo nuovo modello democratico.

È fondamentale porre l'accento sul momento di esplicazione di questi innovativi istituti partecipativi, che preludono ad apporti privati tanto più efficaci in quanto suscettibili di intervenire prima dell'assunzione di scelte che – ancorché preliminari – sono comunque destinate ad influenzare l'iter decisionale successivo: contributi formulabili, in altre parole, prima che il decisore pubblico fissi, con decisioni implicite, i 'limiti del pertinente'. Anche sul piano qualificatorio, nella più recente legislazione si prefigura espressamente in questo settore la sussistenza di interessi diffusi (accanto a quelli privato-particolari) e, a differenza di quando accadde negli anni ottanta con gli



interessi diffusi in materia ambientale, la revisione si completa con l'introduzione di specifici istituti tesi a favorire la necessaria ed effettiva considerazione di questi interessi. Il piano urbanistico comunale, autentico paradigma dei procedimenti di massa, diviene quindi laboratorio di partecipazione grazie al ruolo proattivo assegnato al Comune. La circostanza che la democratizzazione procedimentale abbia il proprio apice proprio in questa materia è tanto più significativa in quanto, in passato, si era coltivato il 'mito' della decisione di piano (decisione prefigurata come eminentemente politica, e dunque insindacabile). Anche lasciando sullo sfondo la profonda disomogeneità che connota le diverse impostazioni regionali, occorre interrogarsi circa la stringenza dei vincoli che discendono da posizioni espresse dai cittadini in momenti partecipativo-assembleari: il percorso per giungere ad una partecipazione effettivamente idonea ad orientare in senso stretto le decisioni pubbliche è sicuramente ancora lungo, ma certamente la rotta è stata invertita.

## **5. L'urbanistica post-vincolistica e la pianificazione perequativa**

L'impianto della pianificazione comunale delineato dalle leggi urbanistiche di ultima generazione si regge su alcune 'tecniche', dal cui efficiente funzionamento dipende molta dell'efficacia complessiva del modello. Il riferimento è a figure che hanno lo scopo di attribuire alla pianificazione attitudine ad incidere effettivamente sui processi di riordino territoriale: di qui passa dunque il discrimine tra l'urbanistica disegnata e la città infrastrutturata. I piani di un tempo rimanevano velleitarie «tigri di carta», come ebbe a scrivere Astengo con amaro disincanto; sottesa alle leggi più recenti vi è invece un'idea di pianificazione capace di promuovere l'effettiva attuazione delle soluzioni profilate a livello programmatico: una pianificazione fortemente attenta ed orientata ai risultati, tanto sul piano dei rapporti tra spazi della trasformazione e spazi agronaturali da preservare, quanto sul versante infrastrutturativo.

Un'altra rottura radicale con il modello precedente, che si limitava a descrivere la procedura di piano e ad esprimere poche indicazioni parametriche sul contenuto del piano, tacendo sui meccanismi di funzionamento concreto dello strumento urbanistico nel tempo della sua efficacia.

L'innovativo modello pianificatorio che sortisce dalla legislazione regionale contempla invece strumenti tesi ad innescare un processo di 'conformazione incentivata', attraverso i quali il pianificatore profila le condizioni affinché il proprietario razionale sia realmente indotto a dare spontanea attuazione alle previsioni del documento urbanistico.

Queste 'tecniche' si pongono in sostanziale continuità con le disposizioni contenute negli elaborati relativi alla 'città pubblica'. Mediante la funzione infrastrutturativa il piano riesce infatti a promuovere l'offerta di spazi aperti e beni a fruizione collettiva e di prestazioni (servizi pubblici) per i cittadini. La effettiva costruzione-rafforzamento della città pubblica è quindi essenziale per il rafforzamento del *welfare* municipale. In chiave strumentale rispetto a tale ambizioso obiettivo, le 'tecniche' della perequazione e della compensazione favoriscono il verificarsi delle condizioni affinché le previsioni urbanistiche infrastrutturali non rimangano solo sulla carta.

L'idea che la necessaria infrastrutturazione del territorio continui ad identificarsi con la sequenza 'vincolo-esproprio-lavoro pubblico' è entrata da tempo irreversibilmente in crisi. Il fallimento di questo schema ottimistico, testimoniato dall'elevato numero di vincoli che le amministrazioni si trovano sistematicamente a dover reiterare (come attesta la copiosa giurisprudenza sul punto), costituisce uno dei più evidenti limiti dell'urbanistica tradizionale. Uno dei contenuti qualificanti della più recente produzione normativa regionale è costituito dal tentativo di superare tanto la logica vincolistica quanto quella espropriativa. In questa direzione, le principali linee di tendenza sono due: si guarda alla 'perequazione' per evitare il ricorso al vincolo, ricercando invece il coinvolgimento dei privati nella formazione della parte pubblica della città e nella condivisione del disegno urbanistico (anche ove preveda la preservazione come spazi liberi di alcuni suoli); si prevede sempre più spesso la 'compensazione' (in luogo dell'indennizzo) in caso di non evitabile ricorso alla soluzione espropriativa, nei casi in cui l'effettiva acquisizioni di aree non possa esser demandata all'adesione spontanea dei proprietari coinvolti.

In termini generali, l'urbanistica 'postvincolistica' si esprime attraverso schemi operativi tesi a stimolare una compartecipazione dei proprietari al disegno territoriale, facendo coincidere con forme di utilità pubblica il perseguimento degli obiettivi egoistici che essi sono razionalmente orientati a ricercare.

La valenza incentivante della perequazione tiene quindi luogo dell'imperatività delle localizzazioni: all'intrinseca discriminatorietà dello *zoning* si sostituisce quindi una maggior equità quale criterio orientatore nella distribuzione dei diritti edificatori (ossia delle potenzialità volumetriche espresse dal piano).

Mediante la compensazione, l'incentivazione alla cessione volontaria si surroga all'autoritatività dell'esproprio – che pur rimane dietro l'angolo, quale *extrema ratio* – e la pienezza di valore così garantita al proprietario evita che si producano gli effetti penalizzanti dell'ablazione.

Equità e non discriminatorietà divengono quindi premessa di una innovativa efficacia delle previsioni pianificatorie e, segnatamente, di quelle sulla città pubblica. Una decisiva spinta verso l'introduzione della perequazione è venuta dalla sentenza della Corte costituzionale 179/99: si tratta di una pronuncia nella quale la Consulta ha espressamente indicato nel modello perequativo una delle soluzioni allo spinoso problema della reiterazione dei vincoli. La Corte aveva colto il punto cruciale: per evitare che si manifesti l'esigenza di reiterare i vincoli occorre favorire l'attuazione degli interventi programmati e per fare ciò occorre evitare che ogni iniziativa transiti necessariamente attraverso una vicenda ablatoria. Di lì il monito a prevedere forme di coinvolgimento attivo dei proprietari nella funzione infrastrutturativa (con una sentenza che, in qualche modo, 'anticipava' il senso delle decisioni legislative).

Le discipline regionali in tema di perequazione si distinguono solitamente per un carattere di fondo: in alcuni casi (Lombardia, Trentino, Provincia di Bolzano) si tratta di discipline 'lunghe', che esplicitano i funzionamenti di un piano perequativo, mentre in altri casi (Emilia Romagna, Lazio, Basilicata, Puglia e Veneto) il legislatore va oltre l'enunciazione del principio perequativo, lasciando al pianificatore il compito di dare una struttura coerente al singolo piano.

Superate le incertezze che hanno caratterizzato una prima fase pionieristica, in cui questa formula è stata sperimentata in assenza di specifiche coperture normative, la perequazione è entrata stabilmente nel catalogo degli strumenti di pianificazione del territorio. Si rende tuttavia ormai percepibile una notevole disomogeneità nelle impostazioni normative e nella prassi ricorrono modelli molto differenti tra loro: basti solo un cenno al modello calabrese ed a quello umbro, che prevedono l'avocazione al pubblico dei diritti edificatori eccedenti un certo limite (secondo la tecnica delle c.d. 'edificabilità aggiuntiva'), così da incidere direttamente sulla struttura giuridica del diritto di proprietà fondiaria. In tal modo, il piano si trasforma in uno strumento di (ri)distribuzione di valori (più che di conformazione territoriale).

Parlare di perequazione *tout court* significa quindi fare ricorso ad un iperonimo ormai riferibile a tecniche profondamente eterogenee: il significante non corrisponde ad un significato preciso ed univoco, con la conseguenza che questa insufficiente pregnanza semantica finisce per lasciare sistematicamente in ombra i reali funzionamenti della prassi pianificatoria. Si rischia – ancora una volta – di cancellare le profonde differenze che caratterizzano le diverse esperienze di governo del territorio.

Le diverse tecniche perequative, avendo a presupposto l'assegnazione ad una molteplicità di lotti di una medesima potenzialità edificatoria, strutturano le condizioni affinché il perseguimento di finalità egoistiche (l'attuazione della trasformazione costruttiva) avvenga in coincidenza con il contestuale raggiungimento di obiettivi collettivi; questi obiettivi possono orientarsi nella direzione della adesione dei proprietari ad un disegno urbanistico fondato sulla concentrazione dei volumi in talune zone, a cui corrisponde l'inedificabilità di altre aree: si pensi esemplificativamente ad un vasto areale di frangia, destinato a rimanere verde, a far da corona dell'edificato, che produce diritti edificatori destinati a concentrarsi entro alcune aree interstiziali, interne ai tessuti consolidati: si può parlare in tal caso di perequazione per ragioni urbanistiche; oppure gli obiettivi pubblici si possono correlare alla acquisizione al patrimonio comunale di aree verdi (in quanto equilibratori ecologici) o destinate ad ospitare opere di uso collettivo (in questi casi si può parlare di perequazione per ragioni infrastrutturali). Naturalmente gli indici assegnati alle diverse aree da un piano perequativo riflettono direttamente la consistenza degli obiettivi che l'amministrazione si propone di perseguire: nel caso si tratti di acquisire aree, è evidente che la volumetria assegnata al titolare dovrà essere idonea ad indennizzare (compensare: ma questo termine rischia di rendere meno nitida la differenza rispetto all'istituto della compensazione: *infra*) il privato della perdita della proprietà.

Va rimarcato che la perequazione costituisce un mero strumento: dunque vi è spazio solo per quella *a posteriori*, ossia per meccanismi allocativi dei diritti edificatori finalizzati ad attuare

interventi che il pianificatore ha prefigurato e disposto *ex ante* nello spazio. Ribadito quindi il primato del disegno territoriale – il *proprium* di ogni piano –, va sottolineato che la perequazione rende possibile stilare una gerarchia di obiettivi, perseguibili con la necessaria efficacia, senza tuttavia dimenticare che l'indifferenza rispetto alla destinazione edificabile o finalizzata al soddisfacimento di bisogni collettivi rappresenta un mezzo per ottenere la spontanea adesione dei privati ad un certo disegno territoriale o ad un programma infrastrutturativo. Dopo oltre un decennio di sperimentazione, si può affermare laidamente che la perequazione non persegue in via diretta un obiettivo egualitario, ma identifica nell'eguale trattamento dei fondi una condizione per ottenere l'adesione dei proprietari ai valori, programmi obiettivi espressi dal piano.

Si può cercare di ricomporre un quadro così frastagliato identificando (almeno) due diversi modelli generali di perequazione: la 'perequazione di endocomparto' e quella che potremmo stipulativamente definire 'perequazione estesa'; l'impressione è che si tratti di tecniche distinte e non già di applicazioni su scala diversa del medesimo approccio. Si deve quindi fare partitamente menzione, da un lato, della perequazione interna ai piani attuativi ed agli atti di programmazione negoziata ('perequazione endocomparto') e, dall'altro lato, di una diversa forma di perequazione ('perequazione estesa') che prevede l'attribuzione ad un ampio novero di aree di un indice territoriale inferiore a quello di utilizzabilità fondiaria minima riservato solo ad alcuni lotti, con possibilità di sfruttamento della potenzialità edificatoria (in seguito a concentrazione necessaria di diritti edificatori).

È giunto quindi il momento di verificare come 'funziona' un piano perequativo, passando a descrivere più da vicino i due modelli testé identificati.

*La perequazione endocomparto.* Essa – la più diffusa e sperimentata nella nuova 'geometria' della pianificazione comunale – trova applicazione nei piani attuativi e negli atti di programmazione negoziata con valenza territoriale.

È solitamente lo strumento operativo a ripartire tra tutti proprietari degli immobili interessati dagli interventi i diritti edificatori e gli oneri derivanti dalla dotazione di aree per opere di urbanizzazione. Il piano attuativo attribuisce quindi consistenza concreta ai diritti edificatori, prefigurando l'assetto finale del segmento territoriale interessato dalla vicenda perequativa. Questa fondamentale operazione è preceduta dallo 'scorporo' della volumetria degli eventuali edifici esistenti e dalla identificazione delle aree da cedere al Comune e di quelle da sottoporre a trasformazione. In questi ambiti l'effetto perequativo (inteso secondo l'originaria radice semantica del lemma come equa ripartizione dei vantaggi e svantaggi economici della trasformazione) discende in linea diretta dal vincolo di attuazione necessariamente unitaria (e di fatto contestuale) delle previsioni di piano. Questa rigidità esogena 'costringe' i proprietari ad un atteggiamento cooperativo, pena la vanificazione di ogni previsione edificatoria (la 'paralisi' del piano attuativo). Condizione essenziale affinché si verifichi la cooperazione è una redistribuzione delle potenzialità ed oneri percepita come equa (cioè rispettosa di un principio proporzionale) dai proprietari interessati. Si potrebbe quindi dire che vi sono due livelli di manifestazione del fenomeno: quello 'verticale', conseguente all'applicazione delle regole fissate dal piano, e quello 'orizzontale', legato agli effetti che queste regole inducono sul piano dei rapporti tra i proprietari coinvolti. Le regole urbanistiche sono scritte per garantire un disegno territoriale, ma la concreta attuazione di tale disegno (a cui il pianificatore non è più indifferente) è decisamente correlata al formarsi di coalizioni di cooperanti per effetto diretto dell'incentivo derivante da regole, che – su questo piano – assurgono a palinsesto capace di orientare la razionalità di ciascun attore.

In questo modello la capacità edificatoria non è dunque assegnata ai singoli lotti edificabili, bensì al piano attuativo (sempre sotto forma di indice territoriale) nella sua interezza, con la conseguenza che non sono configurabili proprietari avvantaggiati e proprietari svantaggiati dal piano, ma solo soggetti coinvolti in una vicenda attuativa a cooperazione necessaria (in tal senso la collocazione puntuale dello *standard* risulta neutra ed indifferente).

La meccanica di questa pratica pianificatoria è stata oggetto di una analitica ed approfondita ricognizione da parte del giudice amministrativo, in una sentenza riferita al piano urbanistico della città di Avellino (Tar Campania, sez. Salerno 845/2002), nella quale sono state evidenziate le modalità di funzionamento della perequazione endocomparto. Sul punto è poi intervenuto anche il Tar Lombardia, sez. Brescia (1043/2005), affermando che «è conforme agli obiettivi ed alla tecnica della perequazione urbanistica, nonché ai principi costituzionali in materia di tutela della proprietà

privata che, in applicazione del principio della perequazione, i benefici e gli oneri derivanti dalla pianificazione vengano distribuiti in modo rigidamente proporzionale alla consistenza ed estensione delle singole proprietà».

*La perequazione estesa.* Essa (più o meno generalizzata in relazione alla parti di territorio coinvolte) fa perno sulla 'esportabilità' dei diritti edificatori, ossia sulla possibilità di sfruttare altrove la potenzialità volumetrica (si parla spesso di indice 'potenziale') assegnato ad un'area sulla quale il pianificatore non ha previsto che intervenga una modificazione in chiave edificatoria o che è destinata a transitare nel demanio pubblico od a divenire sedime di un'opera pubblica. Il piano identifica preliminarmente le aree (o classi di aree) coinvolte in questo schema di circolazione delle possibilità edificatorie (i diritti edificatori, la cui consistenza può variare in relazione a molteplici profili di ordine morfologico ed in relazione alle scelte strategiche sulle grandezze insediabili). Il piano attribuisce quindi un indice territoriale inferiore a quello fondiario minimo ad una molteplicità di aree. Si favorisce quindi una concentrazione volumetrica in alcune zone (*receinving areas* o fondi-accipienti), con esclusione dalla saturazione edificatoria di tutte le *sending areas* (fondi-sorgente), ossia dei lotti che, pur generando diritti edificatori, sono destinati a rimanere liberi. Restano esclusi *a priori* da questa possibilità operativa soltanto gli areali agricoli.

È sempre il piano a dettare norme puntuali relative al meccanismo di concentrazione ('atterraggio') dei diritti edificatori – ossia dell'aliquota di edificabilità spettante a ciascun lotto in ragione della sua superficie e dei suoi caratteri urbanistici intrinseci – entro specifiche zone. Il piano può prevedere, ad esempio, dei 'coefficienti di ponderazione' – sotto forma di indici differenziati – legati alle diverse destinazioni ed alla ubicazione delle varie aree di atterraggio. Questa fondamentale operazione di classificazione – che si sostanzia nell'attribuzione di una consistenza differenziata ai diritti edificatori prodotti in parti diverse del territorio e nella quale vengono in rilievo complessi parametri estimativi – è essenziale per garantire equità (e quindi possibilità di funzionamento) in un contesto di perequazione estesa. Entro un piano attuativo circoscritto le differenze morfologiche non sono assai significative, mentre, al contrario, nella perequazione estesa – per non scadere in un miope egualitarismo di maniera – si deve tenere conto delle diversità oggettive che connotano le varie situazioni ed, in particolare, del diverso valore dei fondi coinvolti (tanto di quelli che generano il diritto edificatorio, quanto di quelli in cui questo troverà dispiegamento). La possibile uguaglianza 'equa' non passa – in altri termini – per l'omologazione di realtà disomogenee, ma piuttosto per la corretta rigorosa valutazione-classificazione preventiva di ciascuna area, che si effettua nella fase conoscitiva, in una fase – giova ribadirlo – aperta alla partecipazione preventiva ed informata di tutti soggetti coinvolti. Superato ogni ideologismo, la perequazione (anche quella estesa) assume solamente la finalità di evitare le sperequazioni derivanti dalle esigenze di disegno territoriale ed infrastrutturativo. Pur in presenza di testi normativi non chiarissimi, che costituiscono i primi tentativi da parte delle Regioni di tipizzare (nel perdurante silenzio del Parlamento statale) una figura sulla quale si è concentrata sino ad ora prevalentemente la dottrina urbanistica, si può sostenere che ciò debba avvenire senza omologare la varietà dei valori immobiliari che sono a loro volta il riflesso della varietà territoriale: senza negare, cioè, un ineliminabile carattere della proprietà fondiaria. Un piano che volesse assumere questo obiettivo contrasterebbe con i limiti costituzionali a tutela del diritto di proprietà e finirebbe per confondere l'uguaglianza aritmetica con l'uguaglianza distributiva.

A differenza della più tradizionale perequazione endocomparto, la perequazione estesa istituisce un dinamismo aperto, nel quale ciascun proprietario (tanto chi disponga di un fondo edificabile, tanto chi sia titolare di diritti edificatori esportabili) deve poter identificare un numero elevato di potenziali interlocutori (anzi proprio la ristrettezza ed asfitticità di questo 'mercato' finirebbe per determinare il fallimento del modello). Non è infatti previsto alcun vincolo di contestualità delle vicende costruttive (come accade nei piani attuativi), ma è previsto unicamente un vincolo 'di risultato territoriale', nel senso che gli interventi edificatori che danno attuazione al piano sono necessariamente l'esito di una preventiva concentrazione minima di diritti edificatori che si devono sommare a quello di pertinenza del lotto trasformabile (la c.d. 'dotazione intrinseca'). L'edificazione presuppone quindi la circolazione giuridica di tali diritti edificatori o, comunque, la strutturazione di un accordo di sfruttamento edificatorio tra più proprietari, che diviene altresì vettore dei risultati – territoriali od infrastrutturali – che il pianificatore si è prefisso.

Nei piani tradizionali l'attenzione dei proprietari si appunta sull'indice fondiario massimo del lotto, che ne esprime la possibilità di sfruttamento 'individuale' (cioè da parte del proprietario medesimo) non superabile. Nella perequazione estesa assume invece un rilievo determinante il parametro (prima irrilevante) dell'indice fondiario minimo' (sempre superiore alla dotazione intrinseca di pertinenza originaria del lotto), che indica la soglia al di sotto quale la mancata cooperazione tra più proprietari è da ritenersi espressiva di un risultato inefficiente, con la conseguenza che la trasformazione 'individuale' non può avere luogo.

Senza rinunciare a delineare un assetto spaziale idealtipico, il pianificatore deve riuscire a prefigurare un equilibrio tra fondisorgente e fondi-accipienti, ma – d'altro canto – non deve vincolare eccessivamente il ventaglio delle possibilità di negoziazione tra i proprietari (non deve cioè predeterminare rigidamente l'ambito di possibile 'atterraggio' di ciascun diritto edificatorio), onde evitare l'inevitabile manifestarsi delle tipiche 'patologie del mercato' (monopolio, dipendenza, atteggiamenti predatori) che si trasformerebbero in esiziali fattori di inceppamento del modello. Anche la dinamica del modello perequativo esteso è stata sottoposta ad una rigorosa verifica da parte del giudice amministrativo (Tar Emilia Romagna, 22/1999): la fattispecie riguardava il sistema perequativo antesignanamente applicato nel piano regolatore di Reggio Emilia. Nella stagione pionieristica della perequazione le motivazioni di questa 'storica' sentenza si sono rivelate decisive per fare chiarezza sui caratteri di fondo di questa tecnica. Una logica che – nelle parole dei giudici amministrativi – è stata identificata nel gravare «contemporaneamente la proprietà del beneficio dell'edificabilità e del peso di contribuire all'elevamento generale della qualità urbana». L'*in se* della perequazione effettivamente si concentra tutta in questa 'contestualità'. La sentenza del collegio emiliano – vero banco di prova della perequazione – ha avuto grande risonanza ed ha assunto una notevole importanza nel dibattito giuridico successivo, proprio perché si è analiticamente soffermata sulle modalità tecniche che connotano questo approccio pianificatorio: in una parola, sulla forma del piano perequativo. Occorrerà dunque acquisire dimestichezza con il lessico e con i 'funzionamenti' della perequazione, uno strumento che può divenire particolarmente complesso ove – come sempre accade – occorra modulare il progetto territoriale in ragione della varietà dei dati di partenza (classificazione dei suoli, al fine di evitare indici falsamente omogenei a fronte di 'statuti dei luoghi' naturalmente differenziati) e della molteplicità dei risultati di conformazione ed infrastrutturazione urbana da perseguire.

La perequazione cambia il volto della pianificazione anche per un'altra ragione. Questa tecnica consente di affrontare (ed in parte risolvere) la cruciale questione della 'intrinseca discriminatorietà' della pianificazione urbanistica. Nel modello pianificatorio tradizionale, l'impostazione di fondo del piano regolatore era tipicamente imperniata sulla tecnica dello *zoning* e quindi della *bright line*, ossia della linea (tracciata dal 'mitico' «pennarello del pianificatore») che separava nettamente le aree edificabili da vincolate a verde e da quelle destinate ad ospitare i servizi per la collettività. Si tratta di una questione spinosa, che Stella Richter ha posto sin dagli anni sessanta, riferendosi alla funzione pianificatoria come ad una «disciplina necessariamente e per sua stessa natura diseguale». L'approccio fondato (unicamente) sullo *zoning* poneva dunque (e lasciava completamente irrisolto) il problema della 'discriminazione' che il piano urbanistico determinava tra suoli edificabili e suoli inedificabili e, di riflesso, tra soggetti avvantaggiati e soggetti gravemente penalizzati dal piano. Era inevitabile che scelte puntuali avessero questa ricaduta, con il risultato che il piano determinava la formazione di due classi di proprietari, con continue sollecitazioni al decisore ed un notevole contenzioso.

La perequazione consente dunque di perseguire una maggior equità distributiva: questo è indubbiamente un corollario, ma – come detto – è anche la condizione affinché si possa elevare il livello di adesione spontanea alle previsioni pianificatorie (specie a quelle di segno non favorevole per i privati: vincoli a verde, *standard*, cessione) e quindi garantire efficacia al piano.

Per maggior comprensione e riprendendo quanto già detto, vanno tenuti distinti un profilo strutturale ed un profilo funzionale. Sotto il profilo strutturale, va ribadito che la perequazione – specie quella estesa – non priva di rilevanza (ma semmai enfatizza) il disegno territoriale: entro il piano perequativo – improntato a quella che si definisce perequazione *a posteriori* – restano riconoscibili nella loro netta distinzione 'ubicazionale' le aree edificabili e quelle sottratte all'edificazione. Sotto il profilo funzionale la *bright line* (il confine tra zona edificabile e zona destinata a verde od a servizi) rimane tuttavia indifferente rispetto alla posizione patrimoniale dei singoli proprietari. La caratteristica vicenda di attuazione che connota l'approccio perequativo

presuppone infatti una redistribuzione dei diritti edificatori (*ownership readjustment*) attribuiti in misura equa a tutte le aree coinvolte. Tali diritti sono poi concentrabili unicamente nella porzione edificabile predeterminata ('lato attivo' della perequazione). In parallelo, vengono del pari ridistribuiti tra tutti i proprietari anche i correlati oneri di cessione di aree ('lato passivo' della perequazione). Il risultato è che l'attuazione della vicenda perequativa (ossia il contestuale perfezionamento sul piano funzionale del profilo attivo e di quello passivo) fa sì che la distinzione tra le funzioni delle aree (quel che resta dello *zoning*) – pur permanendo a livello strutturale – non ingeneri alcuna sperequazione (almeno economica) tra i soggetti coinvolti.

La particolare dinamica funzionale della perequazione riesce quindi a correggere l'intrinseca discriminatorietà della pianificazione mediante zonizzazione rigida, senza che venga scalfita la prerogativa del pianificatore di identificare *ex ante* dove e cosa si possa edificare e quante e quali aree debbano per contro rimanere inedificate per ragioni territoriali ed in vista della formazione della parte pubblica della città.

Da quanto si è detto si può far discendere un altro importante corollario. Il ricorso alla perequazione consente di evitare di gravare specifiche aree con vincoli pre-espropriativi (e, successivamente, di dover impiegare ingenti somme pubbliche per gli espropri). Questo è un profilo di decisiva importanza, che innova profondamente la struttura dei piani urbanistici. Va infatti osservato che sono da considerare vincoli pre-espropriativi in senso proprio unicamente quelli prodromici all'attuazione di un intervento da parte dell'amministrazione. Nell'apposizione di un 'peso' ad un piano attuativo di matrice perequativa ovvero nella specificazione delle condizioni alle quali, nella perequazione estesa, potrà avvenire la concentrazione volumetrica il pianificatore si limita a fissare un obiettivo (di pubblico interesse) a cui è condizionato il dispiegamento delle potenzialità attribuite ai proprietari. Più che di un vincolo si tratta – a ben vedere – di un onere (un 'dovere libero'), che va ad incidere sulla intima struttura giuridica della proprietà fondiaria. La più immediata conseguenza sul piano qualificatorio è che queste previsioni non possono essere considerate vincoli nel senso pregnante e restrittivo fatto proprio dalla legge e non sono dunque soggette a decadenza quinquennale. Il vincolo pre-espropriativo costituisce un 'peso esorbitante' per il proprietario che lo subisce: di lì la nota soluzione di prevederne la temporaneità in luogo della indennizzabilità. Gli 'oneri perequativi', al contrario, rispetto alla proprietà fondiaria non costituiscono un carico esogeno di segno negativo: sono piuttosto il lato passivo (il riflesso oneroso) intrinseco alla articolata vicenda di dispiegamento della facoltà edificatoria. Detto altrimenti, in un ambito perequativo il diritto di proprietà non è mai solamente compresso, ma può trovare sviluppo edificatorio a condizione che venga assolto l'onere che, come il diritto edificatorio, è elemento strutturale del diritto di proprietà fondiaria conformato mediante la tecnica perequativa. Inoltre, a differenza che nelle vicende compensative (*infra*), l'attuazione delle decisioni urbanistiche espresse dal piano (tanto di quelle vantaggiose, quanto di quelle onerose) è sempre demandata alla volontà (e razionalità) del proprietario. Di lì la non necessità di un limite temporale. A differenza delle 'localizzazioni', che postulano necessariamente il ricorso a vincoli pre-espropriativi (ed alla compensazione), gli oneri perequativi – anche ove concentrati su uno specifico lotto – hanno sempre soltanto la funzione di specificare le condizioni al cui verificarsi potrà avvenire (senza limiti temporali) lo sfruttamento edificatorio e gravano quindi (si 'spalmano') in misura proporzionale su tutti i proprietari coinvolti nell'attuazione del disegno perequativo (di comparto o estesa).

Queste ragioni di fondo portano a tenere nettamente distinti vincoli pre-espropriativi ed oneri perequativi. Dei vincoli si tornerà a parlare *infra*, con riferimento alla compensazione.

Nel modello perequativo il perseguimento di significativi interessi pubblici coincide – come detto – con il soddisfacimento degli obiettivi dei proprietari. Va quindi attentamente vagliato il rischio che tali progettualità rimangano prive di risposte in ragione del mancato accordo cooperativo tra i proprietari. Il fallimento della perequazione postula infatti l'inattuazione delle infrastrutture necessarie per l'erogazione dei servizi pubblici od alla garanzia di accesso ai beni pubblici: è un fallimento che genera costi sociali notevoli.

Per diminuire l'incidenza di questi rischi e per rendere ancora più stringente il vincolo verso la cooperazione attiva tra i proprietari coinvolti, qualche legge regionale (Basilicata, Veneto) ha previsto che il Comune si faccia garante della struttura efficiente del mercato dei diritti edificatori, mediante un sistema di aste 'amministrate' o (Lombardia) mediante la tenuta di 'registro dei diritti edificatori'. Nelle altre Regioni l'opzione rispetto a questa opera di *enforcing* è lasciata ai singoli Comuni, con qualche prevedibile *deficit* di effettività. Le forme sono peraltro le più varie. In questa

direzione si potrebbe ipotizzare, per fare un esempio concreto, che il piano esprima indici perequativi destinati a mantenere validità solo per un periodo limitato di tempo, oppure che diminuiscano progressivamente decorso un primo quinquennio. Ove poi l'amministrazione comunale disponga di diritti edificatori pubblici (non pochi piani e qualche legge, come si è già detto, prevedono tale possibilità, specie all'interno di piani attuativi), il Comune potrebbe pubblicare semestralmente un prezzo di riferimento e cedere i propri diritti unicamente ai soggetti che abbiano preventivamente effettuato una ricerca sul mercato, sentendosi tuttavia richiedere prezzi 'predatori' (superiori di un certo scarto rispetto al prezzo medio pubblicato dall'ente locale): in tal modo, l'offerta Comunale fungerebbe da equilibratore e da dissuasivo. Su un altro versante, non va poi sottovalutata la valenza che assume la garanzia derivante dalla presenza dell'amministrazione nell'ambito delle trattative tra i proprietari e tra questi ed eventuali terzi interessati ad acquisire i fondi e/o i diritti edificatori. I Comuni, sempre per fare degli esempi, potrebbero organizzare delle sessioni aperte, precedute da avvisi pubblici, nelle quali domanda ed offerta possano venire contestualmente a galla con la desiderabile chiarezza e con il vantaggio di una piena confrontabilità.

È ora possibile delineare la novità del ruolo che questo modello assegna all'amministrazione ed avere la misura di come muta il ruolo del pianificatore impegnato nel fare uso di questi strumenti di microeconomia territoriale. Occorre pianificare il territorio in modo che si determinino effettivamente le condizioni per l'adesione 'spontaneamente interessata' di tutti i proprietari. Quel sofisticato apparato logico-matematico che va sotto il nome di teoria dei giochi ha molto da insegnare in proposito ed è assai utile per 'modellizzare' le condotte dei proprietari, soggetti che si prestano ad essere paragonati ad attori razionali (giocatori). In un modello cooperativo, indici troppo bassi, aree di concentrazione volumetrica troppo ristrette od altre rigidità potrebbero rivelarsi premessa di scelte non convergenti dei privati. Alla base della perequazione vi è – come detto – un accordo cooperativo: dal raggiungimento di questo accordo tutti i proprietari ritraggono un guadagno. Stare fuori dalla coalizione non rende nulla e generalizza la perdita (il danno atteso è noto e certo): il problema da affrontare quello dell'efficienza decisionale e della formazione delle preferenze individuali (e di coalizione: *infra*).

Il piano perequativo, sin dalla sua ideazione da parte del pianificatore, deve riuscire a prefigurare una situazione di 'ottimo' (detta 'equilibrio di Nash'), nella quale tutti i proprietari ricavano un vantaggio (*pay-off*) dall'adesione alla proposta attuativa maggiore rispetto a quello (pari a zero) a cui potrebbero aspirare rimanendo isolatamente estranei a tale iniziativa. Questo vantaggio è inoltre uguale per tutti i giocatori (o meglio, è proporzionato all'apporto di terreno e diritti edificatori di ciascuno): in queste condizioni la funzione di utilità di ciascun giocatore è quindi massimizzata dall'accordo.

Vi è poi un altro aspetto. Le coalizioni che si formeranno dovranno essere stabili e definitive: nessuno dei concorrenti dovrebbe infatti avere interesse ad uscirne, in quanto non dovrebbe trovare altrove condizioni di valorizzazione del proprio fondo.

Si tratta di circostanze decisamente ottimali, che – almeno in astratto – dovrebbero sempre decretare il successo di questa formula. La realtà è tuttavia ben più complessa. Occorre spostare l'attenzione sull'efficienza di *enforcing* delle regole dettate dal piano e sulla loro maggiore o minore attitudine a favorire la cooperazione (e quindi, prima ancora, a far emergere la razionalità) dei proprietari. La letteratura che ha sottoposto ad analisi di questa matrice le negoziazioni che precedono la redazione di trattati internazionali è utile a mettere in luce che i contenuti delle regole procedurali 'di cornice' producono degli effetti assai rilevanti sulla strategia negoziale degli attori del processo di decisione. Le disposizioni contenute nella legge regionale – in questa prospettiva – costituiscono, nell'immaginario vocabolario della teoria dei giochi, la *game form* (le regole del gioco). Una regola decisiva è quella secondo la quale (legge 166/2002) la maggioranza assoluta del valore catastale può proporre il piano attuativo (l'unità entro cui si attua la perequazione endocomparto) e chiedere l'esproprio delle aree dei proprietari non cooperanti (cosa non semplice, ma giuridicamente possibile). Questa regola produce l'effetto di stimolare l'aggregazione di coalizioni forti, che si formeranno non in chiave interdittiva, ma con lo scopo di far effettivamente decollare il piano attuativo. La regola della maggioranza assoluta potrebbe tuttavia indirettamente favorire la formazione di due coalizioni realmente concorrenti, inducendo così i singoli proprietari *swing* (ossia 'cruciali', in quanto determinanti per il raggiungimento del *quorum*) a negoziare condizioni più favorevoli, sotto la minaccia della migrazione verso l'altra coalizione. Anche norme

troppo generiche sull'assetto costruttivo finale rendono sensibilmente più difficile l'accordo coalizionale. Si pensi ad una norma di piano che si limiti a specificare degli indici edificatori senza dire nulla circa la tipologia degli edifici realizzabili. In questo caso, i proprietari tenderanno a coalizzarsi attorno alla soluzione progettuale individualmente più favorevole per ciascuno di essi (il proprio *first best*); si pensi alla differenza tra la realizzazione di poche ville di grande valore o di una serie di edifici a schiera: le valutazioni circa la funzione di utilità individuale di ciascuno dei giocatori saranno assai diverse se si tratta di un costruttore che vuole rapidamente massimizzare l'investimento o di un soggetto facoltoso che aspira a fissare lì la propria dimora estiva. In questo caso le due coalizioni che si aggregano intorno a questi *play makers* potrebbero dunque attestarsi su posizioni antitetiche e generare una situazione di blocco. Anche se tutti i proprietari hanno interesse alla valorizzazione edificatoria della proprietà, le coalizioni potrebbero risultare più d'una ed anche quella prevalente (l'unica ammessa alla presentazione del piano) potrebbe non risultare stabile. Occorre che la *game form* che si completa con una regola sul primo stadio del gioco (la formazione delle coalizioni) e, nel passaggio dalla razionalità individuale e quella aggregata, trovi completamento con una regola sui contenuti dell'intervento edificatorio.

Va poi considerato che – sempre sul piano della razionalità economica (individuale) – l'adesione dei proprietari avviene solo a condizione che siano vantaggiosamente superabili i costi di transazione. Sul piano concettuale, la perequazione richiama il teorema elaborato sin dagli anni sessanta dall'economista Coase, secondo cui (in condizioni ottimali) la disponibilità a pagare il prezzo più alto da parte del soggetto interessato a perseguire la forma di sfruttamento più efficiente dei beni dovrebbe comunque portare alla allocazione ottima dei beni medesimi. Questa fondamentale teorizzazione (qui fortemente semplificata) descrive solo il risultato finale di un processo e non dice nulla circa le condizioni che devono verificarsi affinché la sequenza si inneschi effettivamente. Nella perequazione si deve strutturare un particolare mercato avente ad oggetto i diritti edificatori. La circolazione di questi beni giuridici sconta però il limite della non piena scindibilità degli stessi dai diritti reali sui beni fondiari sottostanti: si pone dunque la questione del carico fiscale che i privati devono sostenere. Maggiore è il carico fiscale, minore è infatti la possibilità che il proprietario aderisca alla proposta di ricomposizione fondiaria, a meno che non venga correlativamente innalzata la potenzialità volumetrica complessivamente perseguibile. L'amministrazione comunale, in altre parole, dovrebbe intervenire con un incentivo assai oneroso per la collettività (l'innalzamento della dotazione volumetrica, con tutte le conseguenti implicazioni sul piano della sostenibilità) per bilanciare gli effetti di un costo di transazione indotto dalle scelte di altri livelli di governo (dai quali dipendono in maniera esclusiva le politiche fiscali sulla circolazione dei diritti reali). Raccogliendo l'eco del dibattito che si è acceso negli ultimi anni attorno a questa decisiva questione, il legislatore nazionale è intervenuto ed ha limitato all'1% l'aliquota della imposta di registro ed ha sottoposto alle imposte catastali e ipotecarie in misura fissa i trasferimenti che riguardino beni immobili ricompresi in ambiti pianificatori esecutivi (*id est* comparto perequativo). La conseguenza di questa drastica riduzione dei costi di transazione è un abbassamento della soglia minima di vantaggio per i proprietari rispetto alla scelta di accedere all'attuazione del piano, anche a fronte di potenzialità volumetriche più contenute e dunque maggiormente sostenibili sul piano ambientale-territoriale (perequazione 'verso il basso'). I piani perequativi scontano ancora il limite della risposta non ancora pienamente soddisfacente ad alcune ineludibili questioni che la perequazione pone sul piano della configurazione del diritto di proprietà. Questioni di natura propriamente civilistica, che vedono comunque direttamente coinvolta anche l'amministrazione comunale.

La riflessione su questi temi è sostanzialmente ferma agli studi sul contratto di cessione di volumetria (o di cubatura), nell'ambito dei quali – peraltro – non si sono raggiunti risultati conclusivi. Questa scarsa solidità dell'impostazione teorica costituisce dunque un fondamento malcerto da cui muovere nel confronto con i problemi ancor più complessi che su questo piano pone ora la circolazione dei diritti edificatori.

I 'negozi perequativi' sono in primo luogo quelli aventi ad oggetto la circolazione di una potenzialità volumetrica (il diritto edificatorio cedibile) assegnata dal piano in guisa di una qualità intrinseca del fondo, ma suscettibili di esplicarsi producendo una volumetria (o una SIp) insediabile solo su un'altra area. Giustamente si è evidenziato che i diritti edificatori hanno una dimensione immateriale più che reale: esprimono un esito potenziale condizionato più che un carattere obiettivo del fondo. Le cose si complicano nella perequazione estesa e, comunque, in tutte le



vicende di 'scorporo' del diritto edificatorio dal fondo che lo ha prodotto (per circolare a vantaggio dei proprietari dei fondi sui quali deve 'atterrare' il diritto edificatorio). Questo titolo di legittimazione (legittima alla richiesta del permesso di costruire sul fondo-accipiente, nel rispetto dell'indice fondiario minimo) dovrebbe essere espresso da una 'scheda' rilasciata dall'amministrazione comunale (una sorta di certificato di destinazione, personale e non legato ad un fondo a mo' di *cartula* corrispondente alle annotazioni su apposito registro comunale), idonea ad assicurare la necessaria certezza in ogni contesto negoziale. Una pubblicità di matrice unicamente fondiaria potrebbe quindi rivelarsi *a priori* inadeguata: al fine di rendere 'fluida' la negoziazione dei diritti edificatori, si dovrà forse necessariamente guardare alle logiche che caratterizzano la circolazione dei titoli di credito (non si dovrebbe escludere, ad esempio, che il diritto edificatorio circoli in seguito a delle 'girate', entrando in tal modo a far parte del patrimonio di un soggetto diverso dal titolare del fondo che lo ha originariamente prodotto). Su questo piano si registrano già interessanti iniziative tese a strutturare una sorta di mercato borsistico *on-line* di questi titoli nella città di Milano sulla traccia di consolidati esempi statunitensi di *Development Right Tranfert*.

Accanto ai contratti di circolazione dei diritti edificatori (contratti con causa di scambio), meritano un cenno anche i contratti che hanno ad oggetto la cooperazione tra più soggetti (potremmo definirli 'contratti coalizionali') e sono tesi a coordinare finalisticamente le iniziative dei proprietari, specie nella perequazione endocomparto: da essi nascono quindi innanzitutto obbligazioni di comportamento in vista della presentazione del piano attuativo, previa redistribuzione dei benefici che deriveranno dalle possibilità di far concretamente 'atterrare' i diritti edificatori sulla porzione destinata all'edificazione e riparto del pari equo gli oneri legati alla cessione al Comune delle aree destinate a servizi pubblici.

L'inscindibile nesso tra la circolazione del diritto edificatorio e le vicende del fondo che lo esprime costituisce un punto nodale: rappresenta, per così dire, il profilo reale della perequazione. Nella perequazione assume un ruolo essenziale l'accordo tra più soggetti, ma lo sfruttamento del diritto edificatorio presuppone sempre la titolarità di un diritto reale sull'area di sedime. Accanto alle vicende di circolazione dei diritti edificatori, nelle quali il proprietario del fondo-sorgente viene liquidato in denaro al momento della cessione del diritto, rimane un ampio spazio per atti che devono necessariamente continuare ad avere ad oggetto il regime dominicale dei suoli: basto pensare allo sviluppo di un piano attuativo in cui tutti i proprietari siano interessati ad ottenere una abitazione ed un segmento dell'area della essere lasciato a verde o ceduto al Comune.

In questo scenario all'amministrazione comunale – come si è già evidenziato – è richiesto innanzitutto di offrire delle (possibili) certezze.

In primo luogo ed in termini pratici, occorre che si riveda la forma del 'certificato di destinazione urbanistica'. Questo atto dovrà fornire compiutamente notizia del particolare regime che connota un fondo ricompreso in un ambito perequativo. In particolare, dovrà essere debitamente chiarito che l'attribuzione volumetrica sotto forma di indice territoriale è traducibile in edificazione solo a condizione di un atteggiamento cooperativo perseguito da più soggetti, che abbia come risultato l'atterraggio su un fondo accipiente.

In secondo luogo, occorre che l'amministrazione in qualche modo si interponga direttamente – quale elemento d'ordine – nelle vicende di circolazione dei diritti edificatori. Su questo versante vengono a galla tutti i limiti del sistema delle trascrizioni immobiliari. I Comuni dovrebbero supplire, al di là delle previsioni legislative regionali spesso carenti, ad sistema pubblicitario inadeguato, che impedisce la trascrivibilità dei diritti edificatori mediante la autonoma costituzione di una 'registro comunale dei diritti edificatori'. I profili di natura pubblicitaria paiono quindi complicarsi, poiché non si tratta soltanto di dare pubblicità-notizia di vicende di circolazione dei diritti edificatori, ma anche di una trama negoziale che coinvolge sovente una molteplicità di proprietari e l'amministrazione comunale stessa e che diviene – come ricordato – fonte di effetti obbligatori coessenziali a talune vicenda perequativa. È tuttavia evidente che questo ordini di problemi potranno essere affrontati solo dalla legislazione nazionale. Per certo, tuttavia, la gestione di un registro dei diritti edificatori da parte di un Comune assume una duplice funzione: accanto a quella pubblicitaria, assume infatti un notevole rilievo anche la funzione pro-attiva della implementazione dei negozi perequativi. In altri termini, accanto alla gestione delle trascrizioni, tale registro può divenire il veicolo di incontro – sotto l'ombrello dell'amministrazione – tra proprietari di fondi-sergente e titolari di fondi-accipienti (che vengono iscritti in due diverse sezioni del registro). In tal senso l'informatica può fornire un notevole contributo, consentendo segnalazioni automatiche a beneficio delle diverse categorie di

proprietari iscritti, così come possono essere decisive – come già detto – sessioni bandite dal Comune a cadenza predeterminata.

Detto della perequazione, anche se solo la sperimentazione pratica (finalmente diffusa in molte Regioni) potrà indicare quali saranno i modelli che troveranno effettiva applicazione, occorre ora passare a trattare delle scelte che la legislazione regionale ha riservato alle fattispecie in cui non vi è spazio per un approccio perequativo e solo una previsione vincolistica può garantire il reperimento effettivo delle aree che costituiscono il necessario presupposto della funzione infrastrutturativa.

## **6. La costruzione della ‘città pubblica’ ed i modelli alternativi all’espropriazione: la compensazione**

La possibilità di introdurre nel piano la perequazione rimane strutturalmente condizionata al ricorrere di precise condizioni spaziali, non sempre verificabili. Per quanto, sulla scia delle possibilità aperte dalle leggi regionali si possa parlare anche di ‘comparti discontinui’ connotati da *receiving areas* (‘zone di concentrazione’) non attigue a quelle che producono i diritti edificatori (*sending areas*) e sia stata introdotta la perequazione estesa, l’applicazione di questi modelli non è sempre possibile, specie nei tessuti della città consolidata, ove le aree interstiziali hanno limitata estensione.

Inoltre, occorre distinguere tra segmenti di città pubblica la cui attuazione possa essere condizionata al verificarsi di vicende edificatorie ‘facilitate’ dalla perequazione (l’infrastrutturazione per effetto della perequazione) e segmenti di città pubblica di rango strategico primario, rispetto ai quali l’amministrazione non può rinunciare *a priori* all’imperatività del vincolo e ad una facoltà di acquisizione – anche coattiva – delle aree. In queste ipotesi riemerge dunque una disciplina urbanistica più vicina alla tradizione. La legislazione regionale continua conseguentemente a prevedere il ricorso al vincolo pre-espropriativo ed, entro il termine di cinque anni, il ricorso all’espropriazione. Anche in relazione a queste fattispecie il legislatore regionale è tuttavia intervenuto, segnando anche su questo fronte una netta discontinuità rispetto agli schemi tradizionali. Va ricordato che a monte il proprietario ha la possibilità di evitare l’esproprio attuando direttamente l’intervento di interesse pubblico prefigurato dal piano dei servizi. Questa facoltà di conformazione spontanea si fonda sull’idea del servizio pubblico in senso oggettivo: ciò che rileva è che la struttura erogativa venga attuata ed aperta al pubblico, mentre non è essenziale che sia realizzata e gestita da un soggetto pubblico.

L’ulteriore idea di fondo sottesa alle leggi di ultima generazione è nel senso di evitare che la vicenda ablatoria si risolva per il privato unicamente in un grave impoverimento, tanto da indurre il destinatario ad opporsi strenuamente (anche in via giurisdizionale) ad iniziative pubbliche che incidono così negativamente sulla sua sfera patrimoniale. Questo, del resto, in coerenza con quanto statuito dalla Corte costituzionale nella sentenza 348/2007 e dalla successiva legge 2007, n. 244, secondo cui l’indennità di espropriazione non deve discostarsi dal valore venale del bene abitato.

Per perseguire questo obiettivo, a cui si lega direttamente l’effettività della funzione di infrastrutturazione, è stato introdotto in molte Regioni – anticipando i tempi della legislazione nazionale – l’istituto della compensazione. In questi casi – ed in ciò si riscontra un denominatore comune con la perequazione – la funzione precipua dell’amministrazione è quella di incentivare la razionalità del privato, in una logica dietro la quale si intravede nuovamente quella microeconomia urbanistica entro cui rivestono un ruolo fondamentale approcci neocomportamentali e analisi sulla formazione delle preferenze individuali.

Al proprietario del terreno gravato da un vincolo viene assicurata una utilità costituita da altre aree o da crediti edificatori trasferibili (in Veneto pregnantemente definiti ‘crediti edilizi’). Del resto, anche il legislatore nazionale, con la legge 15 dicembre 2004, n. 308, si era già posto sulla stessa linea in relazione ai (soli) vincoli a protezione del paesaggio.

In primo luogo va sottolineata la novità costituita dalla possibilità di corrispondere l’indennizzo espropriativo mediante una *datio in solutum*, secondo uno schema in cui all’espropriato vengono attribuiti terreni edificabili o, più spesso, crediti (edificatori) compensativi. In questa particolarissima dazione *ex lege* in luogo del pagamento dovuto il privato è posto tuttavia in posizione di totale subordinazione rispetto alla determinazione amministrativa: l’espropriato non può che accettare la

scelta comunale, mentre l'art. 1197 c.c. presuppone quale requisito indefettibile il consenso del creditore. A questo proposito, va sottolineato che, mentre il denaro ha carattere fungibile, i terreni od i crediti compensativi potrebbero presentare profili tali da non interessare il proprietario abitato (specie ove egli non sia un imprenditore immobiliare). È dunque fondamentale che l'amministrazione comunale riesca a superare queste resistenze, garantendo ai privati le cui aree hanno rilevanza strategica primaria per il disegno infrastrutturativo possibilità di atterraggio effettive per i crediti compensativi attribuiti in contropartita. Va detto che i crediti compensativi circolano come i diritti edificatori, ma da questi differiscono per alcuni versi: i diritti edificatori sono allocati al fondo (alla stregua di un carattere di questo) al momento della approvazione del piano, mentre i crediti compensativi sono riconosciuti al soggetto (alla stregua di un incremento del patrimonio personale, convertibile in volumetria al momento dell'atterraggio) che si priva del fondo cedendolo all'amministrazione, nel momento in cui tale cessione si verifica effettivamente.

Se gli obiettivi che il Comune si prefigge mediante la compensazione hanno rilevanza strategica, occorre conseguentemente garantire ai crediti compensativi una circolazione 'privilegiata': questo risultato si ottiene, ad esempio, prevedendo che i permessi di costruire rilasciabili sulle aree della trasformazione (i fondi accipienti) siano il risultato della concentrazione di una percentuale predeterminata di crediti compensativi; in tal modo, il mercato dei crediti compensativi verrebbe sottratto alla 'concorrenza' derivante dalla contestuale circolazione dei diritti edificatori (il cui numero potrebbe essere maggiore, con prezzi tendenti verso il basso, il che lascerebbe inopinati i crediti compensativi e farebbe fallire la costruzione dei pezzi di città pubblica maggiormente strategici).

Tornando alla disciplina sostanziale dell'espropriazione, il vero punto di svolta attiene alle grandezze in gioco: la compensazione – sulla scia della recente revisione dell'istituto espropriativo – comporta l'attribuzione al proprietario di beni ed utilità di valore pari a quello del fondo espropriato. Nel complesso si percepiscono i tratti di un diritto di proprietà che recede di fronte al potere, ma al quale si riconosce comunque un valore economico originario, che resiste alla decisione espropriativa. Nel complesso, si profila un modello di proprietà fondiaria innovativamente affrancata dalle logiche solidaristiche su cui ha convincentemente posto l'accento la dottrina per dare compiuta spiegazione ai limiti costituzionali dell'indennizzo espropriativo. Occorre allora domandarsi cosa resta dell'espropriazione, emblema del primato del pubblico interesse sull'assolutezza della proprietà. Non si tratta peraltro della prima revisione delle categorie ordinatrici di questo istituto. Basti ricordare che, riandando alle origini di questo istituto, ci sia avvede che già secondo l'art. 39 della legge 25 giugno 1865, n. 2359, l'indennità dovuta consisteva «nel giusto prezzo che, a giudizio dei periti, avrebbe avuto l'immobile in una libera contrattazione di compra e vendita»: questa posizione era coerente con le indicazioni derivanti dall'art. 29 dello Statuto Albertino e con l'art. 438 del codice civile del 1865 ed induceva la dottrina della epoca – è il caso di Sabbatini, autore del celebre *Commento alle leggi sulle espropriazioni per pubblica utilità* – a ricostruire l'istituto espropriativo alla stregua di un «fenomeno giuridico di conversione (...) non di sottrazione di diritti» (una *emptio ab invito*), con la conseguenza che «l'indennità esplicitamente contemplata dalla presente disposizione è il risarcimento obbiettivo consistente nel giusto prezzo dell'immobile espropriato». La pubblica utilità (legittimamente dichiarata) veniva a costituire unicamente la necessaria giustificazione causale entro una vicenda di matrice propriamente contrattuale. Il comando legislativo teneva luogo del consenso del proprietario, fermo restando l'obbligo (una vera e propria obbligazione) dell'amministrazione di corrispondere una somma in nulla differente dal prezzo di mercato. Addirittura veniva escluso che l'amministrazione potesse determinare unilateralmente l'ammontare di tale somma: questo compito era affidato ad un collegio di periti che fungevano – si direbbe oggi – da arbitratori. Tuttavia già alla base della legge 15 gennaio 1885, n. 2892, vi era il diverso principio secondo cui l'indennità di esproprio poteva essere sganciata dal criterio del giusto prezzo di mercato. L'indennità poteva dunque essere quantificata secondo un canone normativo, derivante dalla media del valore venale e dei fitti coacervati nell'ultimo decennio, con la conseguenza non secondaria che, a quel punto, era la stessa amministrazione a poter calcolare l'ammontare della somma spettante al privato, prescindendo dalla terzietà dei periti. Questa modalità di determinazione dell'indennità di esproprio, introdotta per facilitare 'il risanamento della città di Napoli' (il cui centro densamente abitato necessitava di interventi di 'sventramento' atti a porre rimedio all'insalubrità che aveva favorito la devastante epidemia colerica del 1884), verrà ripresa

nella importante legge 7 luglio 1907, n. 429, sulle espropriazioni per opere ferroviarie e nelle successive leggi di approvazione dei piani urbanistici delle principali città. Di lì, attraverso vicende che qui non è il caso di riassumere, giungerà di fatto sino a noi. Il d.p.r. 8 giugno 2001, n. 327 nella sostanza si è infatti mantenuto aderente a questa impostazione di fondo. L'introduzione della compensazione quale metodo destinato a prendere il posto dell'espropriazione si è quindi posta in termini critici rispetto a questa tradizione giuridica e, di fatto, ha finito per scolorare i contenuti sociali che secondo la Costituzione temperano la pienezza della situazione proprietaria. Nella inevitabile frizione tra questi due valori molte Regioni hanno preferito preservare unicamente l'integrità patrimoniale del diritto proprietario. L'introduzione della compensazione ha collocato ordinamenti come quello l'ordinamento lombardo in una prospettiva che guardava oltre l'attuale orizzonte del nostro sistema amministrativo. Si trattava infatti di una posizione che segnava una convergenza con le opinioni espresse dalla Corte europea dei diritti dell'uomo. La giurisprudenza della Cedu in tema di espropriazione si è sedimentata nel tempo attraverso importanti pronunce. In questa direzione, assume un fondamentale rilievo l'ormai risalente caso *Sporrong e Lönnroth c. Svezia* (1982), in cui per la prima volta si è parlato di 'rottura dell'equilibrio' «entre, d'une part, les exigences de l'intérêt general et, d'autre part, la sauvegarde du droit au respect des biens». In questo quadro giurisprudenziale si è inserito il 'caso Scordino' (2005-2006), nel quale i giudici hanno affrontato direttamente il nodo della determinazione dell'indennità di esproprio in una procedura che aveva correttamente seguito l'*iter* previsto dalle leggi nazionali: oggetto di sindacato era dunque direttamente l'adeguatezza della somma offerta al privato a titolo di indennizzo. Un criterio di determinazione dell'indennità di esproprio unicamente 'agganciato' al valore di mercato non ha superato il vaglio dei giudici sovranazionali. Il contrasto con la posizione dei giudici interni non poteva essere più netto. La Corte costituzionale si era infatti più volte espressa nel senso che – in una logica tesa al contenimento della spesa pubblica – fosse sufficiente che l'indennizzo avesse quale base di calcolo il valore venale del bene, ossia – detto *a contrario* – che non fosse completamente scollegato da tale valore. L'indennità di esproprio, pur lontana dal valore venale del bene e dunque lungi dal costituire un integrale ristoro della perdita subita, doveva unicamente attestarsi su valori 'seri e non meramente simbolici': in questa prospettiva, l'indennità di espropriazione è stata qualificata dalla Corte costituzionale, sin dalla sentenza 61/1957, come «il massimo di contribuzione che la pubblica amministrazione può offrire al privato nell'ambito del pubblico interesse». Non vi era quindi spazio per indennizzi irrisori, ma non era neppure rinvenibile un vincolo costituzionale alla pienezza dell'indennizzo o alla conversione di questo in una attribuzione compensativa orientata verso l'alto.

Questa impostazione è stata tuttavia cancellata dalla già citata sentenza 348 del 27 ottobre 2007, con la quale la Corte costituzionale, sulla scorta dei vincoli pattizi che gravano sul nostro paese, ha sancito l'applicabilità diretta alle fattispecie interne dei principi enunciati dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, come interpretati dalla giurisprudenza della Cedu. La diga era crollata e la legge 244/1997 ha potuto solo prevedere un minimo di riduzione rispetto al valore venale nei casi di espropriazioni attivate per programmi di riforma sociale. Di fatto, la linea delle Regioni che avevano anticipato l'allineamento dei valori compensativi a quello di mercato del bene abitato ha trovato piena conferma.

In questo scenario le ragioni della compensazione si rafforzano anche per le sempre maggiori difficoltà che i Comuni incontreranno nel reperire le risorse finanziarie per gli espropri.

La riflessione attorno all'istituto della compensazione non sarebbe completa se non si desse conto dell'utilizzo dello strumento dell'attribuzione di credito compensativi in chiave di riqualificazione territoriale e paesaggistica.

Si pensi alla attribuzione di crediti in seguito alla demolizione/riqualificazione di manufatti qualificati incongrui (Calabria, Umbria, Veneto, Provincia di Trento) od in seguito alla delocalizzazione di strutture turistiche impattanti (come previsto nel Piano paesaggistico della Sardegna). Ma il nuovo diritto urbanistico regionale non mostra unicamente questo volto 'mite'. Una legge emiliana contempla in questi casi – quale *extrema ratio* – l'esproprio. L'espropriazione, fallito ogni altro strumento di enforcing, può dunque costituire lo strumento di cui si profila l'impiego anche per eliminare 'opere incongrue', ossia «le costruzioni e gli esiti di interventi (...) che per impatto visivo, per dimensioni planivolumetriche o per caratteristiche tipologiche e funzionali, alterano in modo permanente l'identità storica, culturale o paesaggistica dei luoghi» (l.r. Emilia Romagna, 16/2002). Od ancora si pensi al recupero degli opifici dismessi, manufatti dal grande valore iconico-

testimoniale, rispetto ai quali l'inerzia del proprietario viene vicariata dall'amministrazione che può tornare a fare leva sull'esproprio per ragioni urbanistiche, convertendo la proprietà in crediti compensativi (l.r. Lombardia 1/2007).

Ma in conclusione va fatto riferimento anche ad un altro fenomeno, in cui la compensazione assume un significato 'debole'. Alla stregua di una reazione adattativa rispetto all'introduzione di un sistema di responsabilità dell'amministrazione (*overdeterrence*), si registra una tendenza a 'convertire' ingombranti residui di piano in 'crediti edificatori' scambiabili (si veda, tra gli altri il Prg di Roma). In altri termini, intravedendo il rischio di impugnazioni (con connesse richieste risarcitorie), anziché sopprimere (con adeguata motivazione) previsioni edificatorie giudicate non sostenibili in una impostazione contenitiva del piano, alcune amministrazioni preferiscono garantire comunque ai proprietari interessati dal ridisegno urbanistico una utilità, ancorché la revisione del piano non determini l'apposizione di un vincolo indennizzabile, bensì un mero mutamento sfavorevole nella destinazione urbanistica. La scarsa propensione al rischio dell'amministrazione (o, meglio, l'anteposizione dell'agenda individuale dei singoli agenti amministrativi rispetto al più efficace perseguimento del pubblico interesse) determina l'allocazione sull'intera collettività delle pesanti esternalità territoriali ed ambientali che deriveranno dal successivo 'atterraggio' di tali diritti edificatori. Il limite in questi casi non sta dunque nella mancanza di strumenti per garantire effettività ad un piano più restrittivo, bensì nella preferenza per soluzioni compensative che incontrino comunque, anche a costo di un risultato urbanistico complessivamente sub-ottimale, il consenso dei destinatari diretti.

## **7. Le azioni di incentivazione: concorrenzialità e premialità urbanistica**

La gamma degli strumenti di microeconomia urbanistica si completa con le figure di incentivazione urbanistica del pari introdotte dalla legge, applicazione di quella che viene spesso definita come 'premialità urbanistica'. Anche in questo caso, il legislatore ha voluto attribuire all'ente locale un ruolo promozionale, che non si persegue mediante l'ordinaria tecnica di regolazione comandocontrollo, bensì facendo ricorso a strumenti tesi a stimolare l'iniziativa autonoma dei privati. Al legislatore non è sfuggito che sono (sempre più spesso) configurabili situazioni territoriali rispetto alle quali l'amministrazione pubblica non può mantenere un atteggiamento agnostico rispetto alla morfologia urbana, limitandosi ad intervenire *de futuro* mediante regole aventi ad oggetto la composizione architettonica.

Rispetto al grande tema del rinnovamento urbano, ovvero del 'riuso del già costruito' (tema decisivo per i destini delle città lombarde, sul quale ci siamo già ampiamente soffermati nei capitoli precedenti), l'idea di fondo muove dal presupposto che per favorire la effettiva riqualificazione di alcune aree oggi in degrado occorre innescare un processo di aggregazione di risorse private. A stimolare la effettiva riqualificazione dei grandi siti produttivi dismessi (solitamente collocati nella parte centrale tanto delle grandi città, quanto di molti piccoli centri) non bastano neppure le molteplici figure di programmi complessi che pure sovente si impernano su una flessibilità estesa anche alle regole urbanistiche e sulla possibilità di partenariato pubblico-privato. Queste forme di compartecipazione pubblica si risolvono spesso in un appesantimento dei già precari equilibri di fattibilità.

Si è quindi cercato di riportare equilibrio nelle situazioni in cui solo una iniziativa di riqualificazione urbana può costituire occasione per affrontare questioni inerenti alla parte pubblica della città. La misura di incentivazione in questi casi può consistere in un innalzamento della volumetria altrimenti ammessa rispetto al singolo intervento.

Spesso è previsto un limite all'incentivo volumetrico (sino al 15% della volumetria dispiegabile) ed è contemplata la possibilità di graduazione nella concessione del beneficio (sotto forma di percentuale progressiva di incremento volumetrico), in proporzione alla rilevanza dei vantaggi collettivi prodotti dall'iniziativa privata. In questo modo l'amministrazione ha la possibilità di identificare una pluralità di obiettivi e di fissare delle priorità assolute (*first best*), senza perdere di vista l'incentivazione anche di quelle relative (*second best*). È evidente il rischio che, in mancanza di rigorosi criteri, questa misura possa subire un processo di banalizzazione-generalizzazione. Queste forme di incentivazione sono state poi estese al perseguimento di altri due obiettivi a forte valenza ambientale: la diffusione dell'edilizia bioclimatica ed il risparmio energetico.

Da ultimo, va detto che i piani dovrebbero prevedere forme procedimentali paraconcorsuali di assegnazione del beneficio volumetrico che valgano a mettere 'in competizione' le diverse iniziative: sarebbe infatti opportuno che il carico volumetrico complessivo del piano non subisse dilatazioni eccessive (la volumetria incentivale va sicuramente 'prededotta' da quella massima insediabile-sostenibile), mentre – per contro – l'attitudine incentivante della misura risulterebbe accentuata dal confronto tra più proposte. Si potrebbe pensare, ad esempio, a dei bandi biennali onde raccogliere un certo numero di progetti e verificare sulla base di specifici criteri qualitativi in che modo distribuire in maniera realmente efficiente l'aliquota di incremento volumetrico che l'amministrazione è disposta a mettere in gioco (e che risulta sostenibile con le grandezze complessive del piano). Seguendo questo schema, sarebbe inoltre l'amministrazione ad orientare la progettualità privata verso il proprio *first best*. Da ultimo, l'introduzione di una procedura comparativa toglierebbe spazio alla percezione negativa che potrebbe ingenerare una eccessiva discrezionalità dell'amministrazione nel concedere (e nel negare) il *surplus* volumetrico (con connesso il rischio di cattura del regolatore).